Münster 1935 No 4 Jur DiSS

Die rechtliche Bedeutung des kommunalen Haushalts.

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der rechtswissenschaftlichen
Doktorwürde der Hohen Rechts- und
Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität
zu Münster i. W.

Vorgelegt von
Franz Hense
aus Eickelborn

1935

Referent: **Herr Professor Dr. Bühler**

Korreferent: **Herr Professor Dr. Neuwiem**

RIJKS-
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsübersicht.

Literatur-Verzeichnis III
Vorwort X
Einleitung 1

I. Allgemeines. Aufbau der Arbeit 1
II. Auslegungsgrundsätze für das Gesetz 2

Erster Teil:

Die Gemeinden als Selbstverwaltungskörper im Führerstaat . . . 5

I. Begriff der Selbstverwaltung. Geschichtliches 5
II. Die Gemeinden als Körperschaften des öffentlichen Rechts 12
III. Die Verwaltungsorganisation der Gemeinden 13
1. Führergrundsatz 13
2. Verhältnis zum Staat 17
3. Betriebswirtschaftliche Gemeindetätigkeit 20

Zweiter Teil:

Die rechtliche Bedeutung des Haushaltplanes 22

A) Haushaltsrecht und Haushaltsplan

I. Begriff 22
II. Die Funktionen des Haushaltsplanes 24
1. Finanzwirtschaftlich 24
2. Politisch-rechtlich 24

B) Die leitenden Grundsätze in der rechtlichen Bedeutung des Haushaltplanes 27

I. Rückblick auf das parlamentarische System 27
II. Bedeutung des Haushaltsplanes in der auf den Führergrundsatz aufgebauten Verwaltung 29
III. Die Feststellung des Haushaltsplanes 30

C) Die rechtliche Bedeutung des Haushaltsplanes im einzelnen . 35
I. Der Haushaltsplan als Entscheidung des Leiters der Gemeinde gegenüber der Gemeindebürgerschaft 35
1. Formelle Bestandskraft 36
2. Der Haushaltsplan als Umgrenzung der Verwaltungsbefugnis des Leiters der Gemeinde 39
3. Der Haushaltsplan als Grundlage der Verantwortung gegenüber der Gemeindebürgerschaft 45
II. Der Haushaltsplan als Anordnung für den dem Leiter der Gemeinde untergeordneten Verwaltungsapparat 47
III. Der Haushaltsplan als Grundlage der Staatsaufsicht . . 50
1. Rechte und Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörden, die sich auf die Aufstellung und Durchführung des Haushaltsplanes beziehen 52
2. Die Nachprüfung der Haushaltsführung und die Entlastung des Leiters der Gemeinde 56
a. Rechnungslegung und Rechnungsprüfung 57
aa. Vorprüfung durch das Rechnungsprüfungsamt . 58
bb. Nachprüfung durch das Gemeindeprüfungsamt . 59
b. Die Entlastung 61
3. Die Haftung der Gemeindebeamten aus der Hauhalts- und Wirtschaftsführung 62
D) Die rechtliche Bedeutung des Haushaltsplanes im Reichs- und preußischen Staatsrecht 64
E) Ausblick 66

Literatur-Verzeichnis.

Bellardi:	Die staatrechtliche Entlastung nach preußischem und Reichsstaatsrecht, Tübingen 1910.
Berber:	Zum Neubau der Verfassung, Berlin 1933.
Beyer:	Das Bevormundungsprinzip im Etatsrecht der altpreußischen Landgemeinden, Berlin-Grunewald 1932.
Bleicher:	Kommunale Finanzwirtschaftslehre, in Handbuch der Finanzwissenschaften Bd. 2 S. 376 ff. Tübingen 1927.
Braun:	Ausgabenverpflichtung oder Ausgabenermächtigung? Eine budgetrechtliche Streitfrage, D. J. Z. 1927 Sp. 455 ff.
Bresser:	Die unmittelbaren Beziehungen des Reiches zu den Gemeinden, Diss. Münster 1930.
Bühler-Most	Die Finanzlage der Ruhrgebietsstädte unter der Einwirkung der Wirtschaftskrise und des Finanzausgleichs, Teil I: Most, Tatsachen und ursächliche Zusammenhänge, Jena 1932, Teil II: Bühler, Was kann und muß geschehen, Jena 1933.
Bühler:	Die Selbstverwaltungskörper, in Thoma/Anschütz, Handbuch des dtsch. Staatsrechtts, Tübingen 1930.
Bühler:	Der heutige Stand der Verwaltungs- und Verfassungsreform, 2. Aufl. Jena 1931.
Dennewitz:	Deutsches Volksrecht, Bd. 2 der Schriftenreihe „Das dritte Reich“ Berlin 1934.
Denz:	Das kommunale Budget- und Komptabilitätswesen. In „Annalen des dtsch. Reiches“ Jg. 1911 S. 486 ff.
Dieckmann:	Die Selbstverwaltung im neuen Staat, Berlin-Lichterfelde 1933.
Dorn:	Gutachten über die Frage: Empfiehlt es sich im Interesse einer gesunden Finanzwirtschaft die bestehenden Grundsätze über die Bewilli-

gung der Einnahmen und Ausgaben für die Haushalte des Reiches und der Länder zu ändern? Verhdlg. des 35 Dtsch. Jurist. Bd. I S. 489 ff, Berlin-Leipzig 1928.

v. Dungern: Die Finanzkontrolle im Staat und in den Gemeinden, Berlin 1933.

Erler: Die verwaltungspolitischen Ideen der 1848er Bewegung, Diss. Münster 1928.

Feder: Der deutsche Staat auf nationaler und sozialer Grundlage, München 1933.

Forsthoff: Der Neubau der kommunalen Selbstverwaltung, D.J.Z. 1934 Sp. 308 ff.

Frentzel: Preuß. Gemeindefinanzverordnung, in „Deutsche Wirtschaftszeitung" vom 10. 11. 33.

Friehmelt: Die Einstellung von Einnahmen in den Haushaltsplan der Gemeinden durch die Aufsichtsbeh. in Preußen, Diss. Breslau 1930.

H. Gerber: Staatsrechtliche Grundlinien des neuen Reiches, Tübingen 1933.

Glum: Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung sowie des Reichskanzlers und des Reichsministers der Finanzen in der Reichsregierung, Berlin 1925.

Gneist: Gesetz und Budget, Berlin 1879.

Heckel: In Thoma/Anschütz, Handbuch des dtsch. Staatsrechts, Tübingen 1930:
§ 87, Die Entwicklung des parlamentarischen Budgetrechts und seiner Ergänzungen;
§88, Einrichtung und Bedeutung des Reichshaushaltsgesetzes;
§ 89, Die Budgetverabschiedung, insbesondere die Rechten und Pflichten des Reichstages.

Hettlage: Kommunales Haushaltsrecht, Vierteljährl. für Steuer u. Finanzrecht Bd. 5 (1931) S. 273 ff.

Hettlage/Loschelder: Zschintzsch: Die preuß. Gemeindefinanzverordnung vom 2. November 1932. Kommentar, Eberswalde-Berlin 1933.

Hettlage/Loschelder Spielhagen: Das preußische Gemeindefinanzgesetz vom 15. Dezember 1933. Kommentar, Eberswalde-Berlin 1934.

Hitler:	Mein Kampf, Ausgabe 1933.
Jeserich:	Jahrbuch für Kommunalwissenschaft, Veröffentlichungen des Kommunalwissenschaftlichen Instituts an der Universität Berlin.
Jessen:	Der vollkommene Haushaltsplan, Berlin 1929.
Keller:	Budgetrecht und Organisationsgewalt, Diss. Heidelberg 1916.
Koellreutter:	Grundriß der allgemeinen Staatslehre, Tübingen 1933.
Koellreutter:	Der deutsche Führerstaat, Tübingen 1934.
Köttgen:	Die Neuordnung der kommunalen Selbstverwaltung, in „Der Gemeindetag", Zeitschrift für dtsch. Kommunalpolitik, 27 Jg. (1933) S. 545 ff.
Köttgen:	Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung, Tübingen 1931.
Köttgen:	Das preußische Gemeindeverfassungsgesetz vom 15. 12. 1933, Verw. Arch. Bd. 39 S, 112 ff,
Küchenhoff:	Das staatsrechtliche Wesen des Dritten Reiches, Jur. Rdschau 1934 S. 17 f.
Kühnemann:	Haushaltsrecht und Reichsetat, Berlin 1930.
Kuhr:	Die Trennung der Gewalten und das germanische Recht, Bd. 1 Richterliche Rechtsschöpfung und Monopolproblem, Mannheim/Berlin Leipzig 1934.
Laband:	Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl. Tübingen 1911—14.
	Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preuß. Verfassungsurkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes, Berlin 1871.
Lederbogen:	Die Etatgesetzgebung mit besonderer Berücksichtigung der Rechte des Reichsrates, Diss. Halle 1929.
Loschelder:	Das Gemeindefinanzgesetz vom 15. Dezember 1933, RuPrVBl. 1934 (55 Jg) S. 29 ff.
Lucas:	Die Schadensersatzpflicht der Gemeindebeamten bei Haushaltsüberschreitungen, RuPrVBl 1933 (54. Jg) S. 361 ff.

v. Lympius/Küchenhoff:	Gemeindeverfassungs- und Gemeindefinanzgesetz, Kommentar, Berlin 1934.
Mark:	Der germanische Rechtsgedanke, Langensalza 1927.
Meister:	Das dtsch. und engl. Budget, München 1933.
Neumann:	Die Bedeutung des gesellschaftlichen Aufbaues für die Verfassungsstruktur in Deutschland, in Berber, Num Neubau der Verfassung, Berlin 1933 S. 56 ff.
Neumark:	Der Reichshaushaltsplan. Ein Beitrag zur Lehre vom öffentlichen Haushalt, Jena 1929.
	Zur Frage einer Reform des parlamentarischen Ausgabenbewilligungsrechtes. Im „Wirtschaftsdienst" 13. Jg. Hamburg 1928 S. 1453 ff.
Neuwiem:	Die kommunalen Zweckverbände in Preußen 1919.
Nievlai	Grundlagen der kommenden Verfassung, Berlin 1933.
	Die rassengesetzliche Rechtslehre, München 1932.
Oertel/Oehler:	Die Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der preuß. Monarchie vom 30. Mai 1853. 7. Aufl. Liegnitz 1931.
Peters:	Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, Berlin 1926.
Popitz:	Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932
Prazak:	Beiträge zum Budgetrecht und zur Lehre von den formellen Gesetzen, Archöff Jg. II S. 441 ff.
Riess:	Kommunale Finanzkontrolle, Verw. Arch. Bd. 35 S. 292 ff.
Rosenberg:	Der Mythus des zwanzigsten Jahrhunderts 21—22. Auflage 1934.
Rosin:	Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung, in „Annalen des Deutschen Reiches für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik" Jg. 1883.
Saemisch:	In Thoma/Anschütz, Das Handbuch des dtsch. Staatsrechts, § 93 „Das Kontrollwesen und die Entlastung".

Saemisch	Das Haushaltsrecht im Reich und in Preußen, in „Reich und Länder" 1934 S. 29 ff.
Schmitt:	Verfassungslehre, München/Leipzig 1928.
	Der Begriff des Politischen, 3. Aufl. Hamburg 1933.
	Staat, Bewegung, Volk, Hamburg 1933.
Schneider:	Haben wir noch Selbstverwaltung? RuPrVBl. 1934 (Jg 55) S. 34.
Schöne:	Zum Begriff des totalen Staates, Jur. Rundschau 1934 S. 25.
Seidel:	Die Haushaltspläne der deutschen Gemeinden, Jena 1933.
Smend:	Verfassung und Verfassungsrecht, München/Leipzig 1928.
Schulze/Wagner:	Die Reichshaushaltsordnung vom 31. Dezember 1923, Kommentar 2. Aufl. Berlin 1926.
Spielhagen:	Das neue preußische Gemeindefinanzgesetz, in „Reich und Länder" 1934 S. 1 ff.
Steinbach/Becker:	Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, Bonn 1932.
Stephan:	Das kommunale Finanz- und Steuerrecht in Preußen, Berlin 1926.
Suren:	Das neue preußische Gemeindeverfassungsgesetz, RuPrVBl. 1934 (Jg. 55) S. 21 ff.
	Gemeindefinanzverordnung und Stellenplanverordnung, RuPrVBl. 1933 S. 9 ff.
Trumpler:	Die Reform des Haushaltsrechts im Reich u. in Preußen, Berlin 1933.
	Zur Neuregelung des Haushaltsrechts in den Preußischen Großstädten, Berlin 1930.
Ziegler:	Autoritärer oder Totaler Staat, Tübingen 1932.

Die vorliegende Arbeit ist im Sommer 1934 angefertigt worden. Sie geht daher grundsätzlich von dem durch die preußischen Gemeindegesetze vom 15. Dezember 1933 (Gemeindeverfassungs- und Gemeindefinanzgesetz) geschaffenen Rechtszustand aus. Da die Reichsgemeindeordnung vom 30 Januar 1935 keine erheblichen Abweichungen gebracht hat, im Haushaltswesen beinahe gleich geblieben ist oder höchstens eine weitere Klärung gebracht hat, konnte sie noch durch entsprechende Verweisung oder in den Anmerkungen angeführt werden.

Einleitung.

I. Allgemeines. Aufbau der Arbeit.

Die gesamte öffentliche Ordnung und Organisation des Deutschen Reiches ist im organisch nationalsozialistischen Neuaufbau begriffen. In einem Teilgebiet ist Preußen mit der Neugestaltung des Gemeinderechts in den Gesetzen vom 15. Dezember 1933 wegweisend vorangegangen. Die Gesetze bezeichnen sich als Vorläufer des Reichsrechts.[1]) Mir scheint es daher zweckmäßig zu sein, einmal das Kernstück des Haushaltsrechts, so, wie es sich von den leitenden nationalsozialistischen Grundsätzen aus in der nunmehrigen Ausgestaltung des preußischen Gemeinderechts zeigt, zu sehen. Denn es wird sich hierbei Gelegenheit bieten, im Interesse der endgültigen Regelung aufzuzeigen, inwieweit in der Neugestaltung die nationalsozialistische Grundhaltung in der Staats- und Gemeindepolitik zum Ausdruck kommt. Zum anderen gilt es nachzuprüfen, inwieweit die bisher anerkannten Grundsätze über die rechtliche Bedeutung des Haushaltsplanes in der neuen Blickrichtung noch gültig und verwertbar sind.

Inhaltlich ist das Haushaltsrecht der Gemeinden einmal die gesetzliche Umschreibung der Rechte und Pflichten auf dem Gebiete der Finanzwirtschaft, die dem Leiter der Gemeinde in Ausübung seines Amtes besonders in Ausführung der ihm obliegenden Aufgaben gewährt und auferlegt sind. Weiterhin erstreckt es sich auf die rechtliche Ordnung der Beziehungen, die im Haushaltswesen vom Leiter der Gemeinde zu den übrigen Gliedern der eigenen Gemeindeverwaltung und zu der Gemeindebürgerschaft wie auch zu dem beaufsichtigenden Staate übergreifen. Hierin drückt sich schon aus, daß dem Haushaltsrecht eine wichtige Bedeutung in dem Aufbau der gesamten Gemeindeverwaltung zukommt. Es steht nicht als ein in sich abgeschlossenes Rechtsgebiet am Rande der übrigen Gemeindeverfasssung, sondern greift im lebendigen Fluß in den Kreis der gesamten Verwaltung und deren Organisation ein. Wie eben im letzten Grunde jede Gemeindetätigkeit zugleich sozialen, kulturellen und finanzwirtschaftlichen Zwecken dient, so zeigt sich in der recht-

1) Die Reichsgemeindeordnung ist inzwischen erlassen worden (am 30. Januar 1935 R G B. I S. 49)

lichen Ausgestaltung des Haushaltswesens die Ordnung der gesamten Führung der Gemeinde von der finanzwirtschaftlichen Seite aus.

Die Wiedergeburt der Selbstverwaltung im Geiste der deutschen Revolution hat die rechtlichen Begriffe und Vorstellungen über Selbstverwaltung und Kommunalorganisation eines Jahrhunderts beseitigt. Neue und doch wieder „alte" Anschauungen sind in gesetzliche Formen gegossen worden. Die Grundlinien des Haushaltsrechts und besonders die rechtliche Bedeutung des Haushaltsplanes in diesem neuen Verfassungsleben können wir daher nur in ihrem ganzen Umfange erkennen und werten, wenn wir uns zunächst klare Begriffe über den Geist und die Form der heutigen Selbstverwaltung schaffen.

Außerdem haben wir den Blick über die Gemeinden hinaus auf die Ausgestaltung des Haushaltsrechts im Reich und in Preußen zu richten, soweit es bei der im Werden befindlichen Neuordnung möglich ist. Denn das Haushaltsrecht der Gemeinden ist nur ein Teilgebiet und zwar ein Querschnitt aus dem gesamten öffentlichen Haushaltsrecht. Im Schrifttum sind vielfach Untersuchungen lediglich über den Reichs- oder Staatshaushaltsplan geführt worden, ohne auf die Kommunalverhältnisse einzugehen. Diese werden dahin nachzuprüfen sein, ob ihre Ergebnisse für die weitere rechtliche Durchdringung des kommunalen Haushaltsrechts von Bedeutung sein können.

Allein schon aus der Grundhaltung der Arbeit heraus ist es notwendig, in kurzem Abriß auf die früheren Verhältnisse zurückzugreifen. Denn nur so kann die Entwicklung des Haushaltsrechts aufgezeigt und ein Werturteil gerechtfertigt werden.

Der Aufbau der Arbeit ist daher so, daß dem speziellen Haushaltsrecht ein allgemeiner Teil über Selbstverwaltung und Verfassung der Selbstverwaltungskörperschaften vorangeschickt und innerhalb der einzelnen Abschnitte auf das Haushaltsrecht im Staat und Reich, sowie auf die früheren Verhältnisse verwiesen ist.

II. Auslegungsgrundsätze für das Gesetz.

Noch eines mag vorweg bemerkt werden, um von vorherein eine eindeutige Ausgangsstellung für die Auslegung der uns begegnenden Gesetze zu gewinnen. Das ist die Beantwortung der Frage, in welchem Geiste wollen wir den Willen der Staatsführung, der den Willen des politischen Volkes formuliert, das Gesetz, sehen. Ich halte es für notwendig, meinen Standpunkt kurz zu umreißen, da gerade in der Theorie noch alles im Umbruch ist.

Jeder machtvolle Staat, der in seinem Leben und seiner Organisation bis in die letzte Spitze die Gestaltungskraft einer alles umfassenden Bewegung zum Ausdruck bringt, läßt den Geist, der ihn geformt, auch in seinen Willensäußerungen besonders stark hervortreten. Umgekehrt beansprucht er dann auch, daß die von ihm gegebenen und übernommenen Gesetze in diesem Geiste beobachtet und angewendet werden, so daß die Staatsauffassung der tragenden Bewegung das Grundgesetz des Staates ist.[1])

Dem liberalistischen Staate entstammt der bis vor kurzem bei uns gebräuchliche Gesetzesbegriff und die „formalistische" Gesetzesauslegung. Es war zum großen Teil so, daß nur der Wortsinn einer Bestimmung, vielfach gefunden mit spitzfindigem Scharfsinn, im zweifelhaften Fall höchstens noch ergänzt durch den „Zweck des Gesetzes", als Wille des Gesetzgebers schlechthin galt, unbekümmert um eine Weltanschauung oder eine Staatsauffassung, als deren Ausfluß vielleicht das Gesetz hätte erscheinen können. Diese Vorstellung vom Gesetz war berechtigt angesichts des von einer einheitlichen geistigen Grundhaltung nicht beschwerten Staates.

Demgegenüber ist aber heute ein neuer Gesetzestypus entstanden,[2]) der auch in der angedeuteten Linie eine neue Methode der Auslegung fordert. Das Deutsche Reich ist in seinem Leben restlos Gestalt gewordener Nationalsozialismus. Der Staatskörper ist durchflutet von dem Geist seines Trägers. Und nicht nur den Aufbau des Reiches hat die nationalsozialistische Bewegung als tragende Staatsidee gestaltet, sondern hie hat die Kraft, auch alle hoheitlichen Aeußerungsformen des Reiches, besonders die Gesetze, zu durchdringen und diese einzig und allein als ihr Ausdruck erscheinen zu lassen. Das Gesetz kann daher nicht nur aus sich, aus seinem Wortsinn heraus ausgelegt werden, sondern es ist in jedem Satz Ausfluß der nationalsozialistischen Staatsidee, der in diese Form konkretisierte Staatswille. Es ist nicht sachlich geboten, daß das Gesetz für jeden denkbaren Fall eine normative Entscheidungsgrundlage abgibt, sondern hier ist es eben Aufgabe desjenigen, der das Gesetz anwendet, für eine scheinbar auftretende Gesetzeslücke den nationalsozialistischen Staatswillen zu konkretisieren.

Die einheitliche Grundlinie für die Auslegung des Gesetzes bildet die völkische und sozialistische Grundhaltung. Diese aber nicht in streng wissenschaftlicher Sezierung, sondern getragen von jugendlichem Glauben und kämpferischer Hingabe. Der Glaube ist nicht gewonnen aus

1) Kube auf der vom 4.—9. Sept. 1933 von der obersten Leitung der P.O. in Berlin veranstalteten Schulungswoche für die kom. pol. Gau- und Kreisfachberater, der Gemeindetag 1933 S. 562.
2) Forsthoff D.J.Z. 1934 Sp. 308/309.

verstandesmäßiger Erkenntnis, sondern aus Fühlen und Erleben, aus Kampf und Sieg. Der Nationalsozialismus erfaßt uns wegweisend auf allen Gebieten, und in dieser Lebensgestaltungskraft führt er das gesamte deutsche Volk zu der ihm aus seiner Rasse und seiner Geschichte, aus Blut und Boden wesenseigenen Bestimmung.

Erster Teil.

Die Gemeinden als Selbstverwaltungskörperschaft im Führerstaat.

I. Begriff der Selbstverwaltung. Geschichtliches.

„Die Gemeinde ist berufen, im Rahmen der Gesetze und im Einklang mit den Zielen der Staatsführung unter eigener Verantwortung die in den örtlichen Gemeinschaften wirksam werdenden Kräfte des Volkes zu fördern und ihre geschichtliche, landschaftliche, kulturelle und wirtschaftliche Eigenart zu pflegen." Mit diesen knappen Worten umschreibt das Gem. Verf. G.[1]) (§ 1 Abs. 2) die nationalsozialistische Auffassung vom Sinn und Zweck der Gemeinde und damit der Selbstverwaltung. Es ist hiermit ein in der Wissenschaft des letzten Jahrhunderts vielgestaltig ausgelegter Begriff im Gesetze selbst geformt und eindeutig festgelegt worden. Wir könnten uns damit begnügen, diese Tatsache festzustellen, um von dieser Grundlage aus die weiteren Untersuchungen vorzutreiben. Das würde jedoch ein recht schmaler Untergrund sein. Denn wir dürfen uns nicht verhehlen, daß in der bestimmten Formulierung des § 1 Abs. 2 einer erheblichen Anzahl von Theorien über die Selbstverwaltung ihre Berechtigung in der nationalsozialistischen Staatsauffassung abgesprochen wird. Auf der andern Seite haben wir uns zu vergegenwärtigen, daß die Ausdrucksweise des Gesetzes nur kurz auf das Wesentlichste beschränkt ist und, wie eingangs ausgeführt, ihren Unterbau aus den leitenden Grundideen des Gesetzes zu erhalten hat.

Die Eigenart der Selbstverwaltung läßt sich wie jede Einrichtung des Staates, die Niederschlag im Gesetz gefunden hat, in zweifacher Blickrichtung, formellrechtlich und inhaltlich, beurteilen. Da die Form durch den Inhalt geprägt und ausgefüllt wird, haben wir zunächst über Bedeutung und Aufgaben der Selbstverwaltung zu sprechen.

1) § 2 der Deutschen Gemeindeordnung (D.G.O.) lautet entsprechend „Die Gemeinden sind berufen, das Wohl ihrer Einwohner zu fördern und die geschichtliche und heimatliche Eigenart zu erhalten".

Der Gedanke des Selbstverwaltens oder besser gesagt des Selbstregierens in dem heute geläufigen Sinn ist unlöslich verbunden mit dem Namen des Freiherrn vom Stein durch die von ihm 1808 eingeführte Städteordnung. Mit dem sicheren Blick eines Politikers erkannte er, als nach den Niederlagen von Jena und Auerstädt die absolute Monarchie in Preußen empfindlich verletzt worden war und vom Westen her die Ideen der französischen Revolution ungehindert ins Land zogen, daß das Staatsgefüge im Sinne der Zeitströmungen einer Ueberholung bedürfe. Der preußische Staat konnte zu seiner inneren Geschlossenheit nicht mehr durch vorübergehende Notmaßnahmen zurückgeführt werden, sondern nur dadurch, daß das Volk an den Staat und an die verantwortliche Mitgestaltung des Staatslebens geführt wurde. Denn die Masse des Volkes aus dem dritten Stande der Bauern und Bürger stand abseits des preußischen Beamtenstaates. Stein suchte dadurch die Kluft zu überbrücken und die Neuordnung der Staatsverfassung einzuleiten, daß er den Bürgern in den Kommunen die Selbstverwaltung gab und diese Verwaltungsform in den Staatsorganismus einfügte. Es ging ihm darum, den Sinn des Bürgers, der in den früheren Jahrhunderten so tätigen Anteil an der Gestaltung des Gemeinlebens genommen hatte, für den Staat und seine Aufgaben in den Urzellen wieder zu wecken, um dann das Staatsbild selbst zu ändern. Es ist eine typische Eigenschaft des germanischen Menschen, daß er sich in der Zeit der Not und des Niedergangs instinktiv auf die Kräfte des Volkes und der natürlichen Gemeinschaft besinnt und sie zur Entfaltung bringt.

Stein war es nicht vergönnt, seinen Weg zur Erneuerung des Staates zu Ende zu gehen. Nach der siegreichen Beendigung der Freiheitskriege stand die absolute Monarchie und der von ihr abhängige Staatsapparat wieder durch Macht gefestigt da; es herrschte die Reaktion. Die Versuche des Bürgertums, über die Kommunen jetzt an die Staatsgestaltung heranzugreifen, blieben erfolglos. Ja die Entwicklung verlief so, daß der Einfluß des Staates auf das Selbstverwaltungsrecht der Bürger, besonders in der revidierten Städteordnung von 1831, wieder verstärkt und ausgedehnt wurde. Das rief aber Widerstände hervor und so gerieten die Selbstverwaltungskörperschaften, die als natürliche Glieder des Staates gedacht waren, nun gerade dank ihrer Selbstverwaltung immer mehr in Gegensatz zum Staate.

Die absolute Monarchie in Preußen ging über in den Staat der preußischen Feudalaristokratie und der industriebürgerlichen Herrenschicht.[1]) Diese Gesellschaftsschicht erhielt ihre Funktion als Staats-

1) Neumann in Berber S. 58

träger verankert in der preußischen Verfassung von 1850, was aus dem tatsächlichen Verlauf der Dinge ohne ein weiteres Wort der Begründung dargetan ist. Die Bismarck'sche Reichsverfassung gründete sich auf das Prinzip der unbedingten Gleichheit aller Staatsbürger im politischen Leben. Die rechtsstaatlichen Ideen fanden in ihr auf den ersten Blick hin ihre natürliche Ausprägung. Dieser äußere Eindruck wird dem Sinn der Verfassung nicht gerecht. Als grundlegendes Gesetz des deutschen Volkes ist die Verfassung von 1871 unvollständig und unselbständig. Sie ruht in ihrem Fundament und ihrer Struktur auf den Ideen der einzelstaatlichen Verfassungen (Bundesrat als Transformator). Im Grunde genommen ist sie daher noch eher ein Ausdruck der preußischen Feudalherrschaft als bürgerlicher Selbstbestimmung. Jedoch setzte in ihr die Verbürgerlichung des Staatslebens insofern an, als das Tor für die Weiterentwicklung geöffnet wurde. Eine von Grund auf harmonische Staatsleitung hätte sich aber nur dann anbahnen können, wenn in den Gliedern und im Körper ein gleicher in sich geschlossener, das gesamte Volk umfassender Stand die Führung hätte übernehmen können.

Zweierlei Umstände haben dies verhindert. Als das Bürgertum sich praktisch hätte durchsetzen können, war es bereits verfallen. Auf der einen Seite hatte sich das Arbeiterheer abgespalten und sich in völlig neuen Formen entwickelt, auf der andern Seite war es in eine Reihe politisierender Parteien und Klubs aufgelöst. Diese Entwicklung fand ihre Vollendung und ihren Abschluß im Parteienstaat von Weimar.

Heute besteht darum die große Aufgabe der Selbstverwaltung darin, den Arbeiter wieder dem Staate besonders in seinen Urzellen zuzuführen. Im Parteisystem ist er wohl als Wähler benutzt, nicht jedoch zur tätigen verantwortungsbewußten Mitarbeit am Staate herangezogen worden. Das Recht des Bürgers der Stein'schen Epoche zur Mitarbeit an der Gestaltung des öffentlichen Lebens gründete sich auf Besitz und Eigentum. In der Zeit des Agrar- und Handwerkstaates genügte dieses rohe und äußerliche Mittel, um die große verantwortungsbereite Masse des Volkes auch zu erfassen. Mit der Entwicklung der Technik ging die Entrechtung des Handwerkers und Arbeiters einher. Losgelöst von Besitz und Eigentum sank der Handarbeiter in die Klasse der „Proletarier" und geriet in Frontstellung politisch zum Staat und klassenmäßig zum Bürgertum.

Die Demokratie von Weimar brachte nicht die Befreiung des Arbeiters, denn der vollständigen Gleichstellung aller „Männer und Frauen" wurde außer allgemeinen Redensarten keine sittliche Grundlage gegeben.

Der Nationalsozialismus sieht in zwei Grundsätzen das sittliche Recht

des Volksgenossen auf Mitarbeit an der Förderung des Staates begründet, Rassezugehörigkeit und soziale Ehre. Nur der Volksgenosse, der durch eigene Arbeit sich die Ehre des Arbeiters errungen hat, ist auch in erster Linie berufen zu der Ehre, Staatsbürger mit Verantwortung gegenüber Volk und Staat zu sein. Die Arbeit ist an die Stelle des Besitzes, die soziale Ehre an die Stelle des Standes getreten. Dabei ist es nicht mehr Sache des Staatsbürgers, über ein Bündel von Rechten zu wachen, das eine oder andere zur gegebenen Zeit auszuüben, sondern Erfüllung von Pflichten und Aufgaben zum Wohle von Volk und Staat.

Da der Nationalsozialismus das gesamte öffentliche Leben erfaßt hat, gilt diese Grundhaltung gleichermaßen im Reich, im Staat und in den Gemeinden. Die N.S.D.A.P. ist die Verkörperung dieser Idee und sie hat maßgebenden Anteil an der Durchführung dadurch, daß ihre Organisation sich einheitlich über Staat und Gemeinde als Rückgrat spannt. Was Stein nicht erreicht hat, die Durchdringung des Staates und der Gemeinden mit der gleichen Grundanschauung über das Recht des Staatsbürgers zur Mitarbeit an der Staatsgestaltung, ist durch Adolf Hitler und die N.S.D.A.P. gelungen. Es ist die Meinung aufgetaucht, daß hiermit gleichzeitig die Selbstverwaltung ihre von Stein gesetzten Aufgaben erfüllt und nunmehr im Staate aufzugehen habe, wenn ihr nicht neue Aufgaben gestellt würden.[1]) Ich bin der Auffassung, daß mit dieser tieferen Organisationsfrage im Grunde noch nicht alles darüber gesagt ist, welche sachlichen Aufgaben von den Selbstverwaltungskörperschaften zu erfüllen sind, und ob nicht doch von den Aufgaben her nach wie vor die Selbstverwaltung ihre Bedeutung hat.

Eines ist allerdings von vorneherein zu betonen, daß gleichlaufend mit der Struktur auch die Aufgaben, die im Reich und in den Gemeinden zu erfüllen sind, im harmonischen Verhältnis stehen müssen. Ein Gegen- oder Nebeneinander zwischen Staats- und Gemeindeverwaltung ist undenkbar. Der Aufgabenkreis der Selbstverwaltungskörperschaften wird erkennbar, wenn wir uns ihre Stellung im Staate vor Augen führen.

Wie ein Volk nicht in Einzelwesen lebt, sondern in höheren Gliedern, Familien, Sippen und Stämmen, wobei die Familie die Urzelle ist, so baut sich der Staat nicht auf eine Summe von Einzelmenschen, sondern auf seine natürlichen Zellen, die Gemeinden, auf. Ich spreche hier von der Organisation des Staates. Damit ist nicht nur sein äußerliches

1) Köttgen im „Gemeindetag" 1933 S. 545 ff. Er ist der Ansicht, daß den Gemeinden in Zukunft die Verklammerung der paralell organisierten Berufsstände zuzufallen habe (S. 547). „Diese Verklammerung kann nicht nur in der Spitze mit Hilfe des Staatsorganismus geschehen, sondern sie muß eine durch alle Schichten des politischen Aufbaues hindurchgehende sein."

rechtliches Schema gemeint, sondern sein organischer Aufbau, ausgefüllt und geprägt durch seine Funktionen, Organisation als inhaltsbestimmte Form des Staates.

Als Zellen des Staates können wir nur diejenigen Glieder bezeichnen, die in seinem Gesamtorganismus ein gewisses Eigenleben führen. Deshalb hat noch niemand daran gedacht, reine Verwaltungsbezirke eines Staates als Glieder des Staates aufzufassen. In der Vorstellung des Volkes ist der Begriff der Provinz viel geläufiger als der eines Regierungsbezirkes, weil eben dort ein verhältnismäßig in sich geschlossener Körper im Staate ruht. Als Glieder des höheren Organismus können die Selbstverwaltungskörperschaften im letzten Grunde nicht einem autonomen, staatsfremden Zwecke dienen, sondern nur dem Staat und seinen Aufgaben. Staat und Gemeinde ist kein Gegensatz, ist ein in sich organisch aufgegliedertes Gemeinwesen. Wenn wir daher die Frage nach Zweck und Sinn des Staates beantworten, verstehen wir damit auch gleichzeitig die Tätigkeit der Gemeinden, es bleibt uns nur die Grenze zu ziehen.

„Wir als Arier vermögen uns unter einem Staat nur den lebendigen Organismus eines Volkstums vorzustellen, der die Erhaltung dieses Volkstums, nicht nur sichert, sondern es auch durch die Weiterbildung seiner geistigen und ideellen Fähigkeiten zur höchsten Freiheit führt", so faßt der Führer die Bedeutung des Staates auf.[1]) Es ist heute Gemeingut aller Deutschen geworden, daß das Deutsche Reich nicht Selbstzweck, nicht lediglich zur Erhaltung seiner Organisation besteht, sondern daß es das deutsche Volk, gebildet und geformt durch Rasse und Geschichte, zu erhalten und zur freien Entwicklung der natürlichen ihm innewohnenden Kräfte zu bringen hat. Die Organisation des Staates ist dem Volke nicht als etwas Fremdes von außen her aufgetragen, er „ist das Volk selbst in seiner äußeren erkennbaren Lebensform",[2]) „nach einer bestimmten Seite seiner Lebensfunktion".[3]) Zu betonen ist das Wort „einer", denn das Volk äußert sich auch noch in anderen organisierten und freien Lebensformen, so in der N.S.D.A.P. und privaten Verbänden und Vereinen.

Die Organisation des Volkes in dem Gefüge „Staat" hatte sich in der Entwicklung unter dem Einfluß liberalistischer Ideen von dem wirklich lebendigen Volke gelöst und zu dem schemenhaften Staat verselbständigt. Das Volk als politischer Begriff verschwand gegenüber dem durch die Parteien bestimmten absolut selbständigen, aus sich selbst ge-

1) Mein Kampf S. 433/434 (Ausg 1934)
2) Freisler, Preuß. Just. 1933 S. 526
3) Freisler, Deutsche Justiz 1934 S. 43

rechtfertigten Staatsapparat. Neben dem legalen Staate entstand die nationalsozialistische Bewegung, geboren aus den Kräften des Volkes. — Die Bewegung übernahm nach hartem Kampf die Aufgabe, Staat und Volk in gegenseitiger Durchdringung wieder einander nahe zu bringen. Sie wacht weiter darüber, daß dieser Verschmelzungsprozeß organisch weitergeführt und im unaufhörlichen Fluß des staatlichen Lebens nicht unterbrochen wird.[1]) Als Partei gliedert sie sich dem Staate ein,[2]) als Bewegung tritt sie mit eigenen Rechten und Pflichten, mit eigenen Aufgaben und Zielen neben den bisher gekannten Staat, nur durch ihren Führer dem Volke verantwortlich.

Eine dritte Lebensseite des Volkes äußert sich in den privaten genossenschaftlichen Verbänden und Vereinen. Hierauf ist in diesem Zusammenhang nicht näher einzugehen.

Es ist unbedenklich anzuerkennen, daß das durch Blut und Boden zusammengeschweißte Volk auch noch in anderen einheitlichen universalen Lebensformen erkennbar in die Erscheinung treten kann. Ich denke hierbei z. B. an das Gebiet der Religion.

Die Selbstverwaltung ist ein Glied in der Lebensfunktion des Volkes, die als Staat bezeichnet wird. Denn die Gemeinden sind berufen, „im Rahmen der Gesetze und im Einklang mit den Zielen der Staatsführung, die in der örtlichen Gemeinschaft wirksam werdenden Kräfte des Volkes zu fördern . . ." (§ 1 Abs. 2 Gem.Verw.G.). Hiermit ist ausgedrückt, daß inhaltlich die Gemeindeverwaltung genau die gleichen Ziele hat wie die Staatsverwaltung. Sie beschränkt sich nur in ihrem Aufgabenkreis auf die örtliche Gemeinschaft und auf die Aufgaben, die aus der nachbarlichen Verbundenheit der Gemeindeglieder erwachsen.[3]) „Die Aufgabe der gemeindlichen Selbstverwaltung im nationalsozialistischem Staate ist, diesem Staate in den Gemeinden als den kleinsten Zellen des Staates Grundlage und Inhalt zu geben."[4]) Die Selbstverwaltung ist daher nur eine Funktion des Volkes, nicht eine Rechtsabgrenzung auf einen Teil der öffentlichen Verwaltung gegen den Staat, sondern die Erfüllung der der Volksgemeinschaft dienlichen Aufgaben mit dem Staate. Sie ist nicht eine großzügig vom Staate den Gemeinden überlassene Sphäre, sondern ist Staatstätigkeit selbst und unterscheidet sich formell von der ei-

1) In diesem Zusammenhang muß auf die DGO. verwiesen werden, die zum ersten Male das lebendige Ineinandergreifen der Verwaltung und der nationalsozialistischen Bewegung in der Praxis bringt.
2) Gesetz zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat vom 1. Dezember 1933 RGB. S. 1016.
3) Körner, Der Gemeindetag 27. Jg. S 592 (1933)
4) Fiehler auf der Schulungswoche (Anm. 1 S. 3), Der Gemeindetag 1933 S 562

genen Staatsverwaltung darin, daß die Verantwortung auf einen Teilkörper des Staates gelegt ist.

Bühler[1]) weist darauf hin, daß z. B. in England und Frankreich die Selbstverwaltung viel mehr als das unterste Glied der Staatsverwaltung (Lokalverwaltung) betrachtet wird, als es bei uns geschah. In diesen Ländern ist überhaupt nicht die Unterscheidung zwischen Staatsverwaltung und der dieser etwa gegenüberstehenden Selbstverwaltung innerhalb ein und desselben Bezirkes, aufgetaucht, vielmehr besteht nur die Lokalverwaltung. Die Unterscheidung im deutschen Verwaltungsrecht rührt auch nur aus dem Gegensatz der zwischen dem früheren Obrigkeitsstaat und der Selbstverwaltung bestand, her.[2])

Aus diesen Gründen kann ich auch nicht in allem der Auffassung von Carl Schmitt[2]) über die Aufgliederung des Staates im weiteren Sinne in die drei Ordnungsreihen Staat, Bewegung, Volk zustimmen. Nach ihm kann jedes Einzelne dieser drei für das Ganze der politischen Einheit gebraucht werden, wobei es gleichzeitig eine besondere Seite und ein spezifisches Element des Ganzen bezeichnet:

a. unter „Staat" ist zu verstehen das staatliche Behörden und Aemterwesen (Heer- und Beamtentum),

b. unter Bewegung die aus allen Schichten des Volkes sich rekrutierende, hierarchisch geführte Staat und Volk tragende Partei als politischer Führungskörper,

c. unter Volk, ein der Selbstverwaltung des Volkes überlassene Sphäre, die sowohl die berufsständige Wirtschafts- und Sozialordnung, wie auch die kommunale Selbstverwaltung umfaßt.

Es läßt sich hiergegen einwenden:

Die berufsständische Ordnung hat zwei Ziele, einmal die gesellschaftliche Gliederung des Volkes. Insoweit kann sie als selbständige Ordnungsreihe angesehen werden. Zum anderen soll sie Träger staatlicher Funktionen werden (Ständekammern). Soweit geht sie dann aber in die erste Ordnungsreihe Staat im engeren Sinn auf. In gleicher Weise würde es sich mit der Partei verhalten, wenn Teile ihrer Organisation als Organe des Staates in seinen Mechanismus eingegliedert würden.[3]) Die Selbstverwaltung kann, so wie sie nach dem preußischen Gemeindeverwaltungsgesetz aufgebaut ist, nicht als eine dem Volk überlassene Sphäre

1) Bühler, der heutige Stand der Verwaltungs- und Verfassungsreform S. 34
2) Staat, Bewegung, Volk, Hamburg 1933
3) Wie es z.B der Große Rat der Faschistischen Partei in Italien ist. Mit der Lehre von Karl Schmitt läßt sich auch nicht das Gesetz zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat vom 1. 7. 1933 vereinbaren

angesehen werden. Ich glaube, daß es nicht im Wesen des nationalsozialistischen Staatsaufbaues liegt, den Staatsapparat als für sich bestehende Ordnungsreihe aufzufassen, sondern in lebendiger gegenseitiger Durchdringung einen einheitlichen von der Bewegung geführten Volk-Staat zu formen.

II. Die Gemeinden als Körperschaften des öffentlichen Rechts.

Die juristische Form für die Gemeinden als Träger der dem Staate dienenden Selbstverwaltung kann nur die Körperschaft sein,[1]) denn als eigenlebige dem Staate eingeordnete Gemeinschaft muß sie nach dem bisher noch geltenden Rechtssystem auch formellrechtlich entsprechend bestimmt sein.[2]) Die Einordnung in den übergreifenden Staat ist das artbestimmende Merkmal der Körperschaft des öffentlichen Rechts.[3]) Durch ihre Selbständigkeit unterscheidet sich die Gemeinde als Verwaltungseinheit von den Verwaltungsbezirken des Staates. Die Leiter der staatlichen Verwaltungsbezirke handeln im Namen des Staates, nicht des ihnen unterstellten Bezirkes.

Unter den verschiedenen Arten von öffentlich-rechtlichen Körperschaften zeichnen sich die Selbstverwaltungskörperschaften dadurch ab, daß ihnen die Herrschaft[4]) über ein bestimmtes Gebiet eigen ist. Man bezeichnet sie daher als Gebiets-Körperschaften. Das Gebiet der Gemeinde bilden alle Grundstücke, die nach der geschichtlichen Entwicklung und dem bestehenden Recht zu ihr gehören (§ 52 GemVerfG; § 12 DGO.)

Als Gebietskörperschaft mit Herrschaftsgewalt grenzt sich die Gemeinde gegen andere Gebietskörperschaften, z.B. Zweckverbände, noch durch ihren Aufgabenkreis ab.[5]) Bei Reich, Staat und Gemeinden spricht man von dem nicht gesetzesbedingten Wirkungskreis Totalität oder Universalität ihres Wirkungskreises,[6]) d. h. für die Gemeinde, daß sie alle Aufgaben übernehmen darf; „die der Förderung der örtlichen Gemeinschaf und der Pflege ihrer Eigenart dienen", allerdings mit der

1) Ausf. Anw. zum GemVerfG. vom 26. 2. 34 MBliV S. 271 zu § 1; DGO § 1 Abs. 2
2) Ueber Gemeinschaft als Rechtsbegriff, Reinhard Höhne „Die Wandlungen im staatsrechtlichen Denken" 1934
3) Kottgen im „Gemeindetag" 1933 S. 547
4) Hierüber herrscht kein Streit, sondern nur darüber, ob die Herrsehaftsgewalt eigene oder abgeleitete ist; Peters, Grenzen S. 55; Fleiner S. 104; G Jellineck, Allg. Staatsl. S. 644. Auch dieser Streit ist durch die nationalsozialistische Staatsauffassung erledigt worden.
5) Neuwiem, S. 39 „Begriffswesentlich für den Zweckvsrband ist, die Wahrnehmung einzelner oder einer Mehrheit einzelner kom. Aufgaben"
6) Oertel, S. 72; OVG. 12/158; Peters, a a.O. S. 54

Einschränkung, daß sie solche Aufgaben nicht auch noch zu erledigen hat, „die nach Maßgabe gesetzlicher Vorschriften einer anderen Stelle ausschließlich zugewiesen sind, oder von anderer Seite ausreichend besorgt werden" (§ 7 GemVerfG. und entspr. § 2 Abs. 2 DGO.) Bühler[1]) glaubt, daß nicht mehr allgemein der Standpunkt der Totalität des Wirkungskreises der Gemeinden vertreten wird, da wichtige Aufgabengebiete, wie Außenpolitik, Heerwesen, zum großen Teil die direkte Besteuerung den Gemeinden entzogen sind. Ich habe diesem an sich berechtigten Einwand dadurch zu entgehen gesucht, daß ich die Totalität weniger formell für den Umfang des Aufgabenkreises verstehe, als inhaltlich im Gegensatz zu dem gesetzesbedingten Tätigwerden. Durch das GemVerfG. wird der Grundsatz der Totalität nicht angetastet.[2])

Von Reich und Staat unterscheidet sich die Gemeinde durch ihr Selbstverwaltungsrecht, d. h. durch ihre Ein- und Unterordnung. Denn begrifflich setzt Selbstverwaltung einen höheren Verband voraus, der an sich die gleichen Aufgaben erfüllen könnte. Ob nun die deutschen Einzelstaaten nicht schon als reine Selbstverwaltungskörperschaften anzusprechen sind, mag hier unerörtert bleiben.[2])

III. Verwaltungsorganisation der Gemeinden.

1. Führergrundsatz.

Als juristische Person des öffentlichen Rechts und als selbstverantwortlicher Aufgabenträger, muß die Gemeinde die Möglichkeit haben, einen eigenen Willen zu bilden und aus eigener Entschließung ihre Aufgaben auszuführen. Sie hat darum die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Verwaltungseinrichtungen zu treffen (§ 8 GemVerfG.) und diese auch zur Ausführung der ihr übertragenen Aufgaben zur Verfügung zu stellen (§ 10 a.a.O. und entspr. § 2 Abs. 3 DGO.)[3]) In der Form ihrer Organisation haben die Gemeinden im nationalsozialistischen Staate in gleichem Maße wie die staatliche Verfassung eine tiefgreifende Wandlung erfahren.

„Jeder Staatsform entspricht eine bestimmte Form der Selbstverwaltung".[4]) In den bisherigen Verfassungssystemen des deutschen Reiches und der Einzelstaaten herrschte der Grundsatz der Gewaltentrennung, so wie er in den Anschauungen der Aufklärungszeit und des Liberalismus

1) Verw. Arch. [NF] 11 S. 468 i.d, Bespr. zu Peters, Grenzen
2) §§ 1 Abs 2; 7 S 1 erste Hälfte; 8; 11 S 1 u 2; Runderl. d. preuß. Ministerpräsidenten vom 21. 12. 1933, MBliV 1933 S. 1493 Abschn. I Abs. 5; Suren, RuPrVBl 1933 S. 23
3) durch Staatsaufsicht erzwingbar.
4] Runderl. d. preuß. Ministerpräsidenten vo n 21. 12. 1933 MBliV S. 1493

als Reaktion gegen den Absolutismus verbreitet wurde. Die Dreiteilung der Staatsgewalt soll in der praktischen Ausgestaltung verhindern, daß im Staate sich eine totale Macht herausbildet, die ohne Mitwirkung, Ueberwachung und Kontrollierung durch andere Staatsorgane, einheitlich den gesamten Staatsorganismus beherrscht und leitet. Wie weit dieses Prinzip in den einzelnen Verfassungen durchgeführt worden ist, kommt es angesichts der Tatsache, daß sich jedenfalls immer der Kern der Verfassungen um diese Fragen drehte, wenig an.

Die Gemeinden sind in Preußen dem Staate der Gewaltenteilung in der Organisation voraufgegangen. Diese Tatsache ist aus den geistigen Strömung der Zeit erklärlich. Aeußerlich konnten in der Gemeindeverwaltung allerdings Gesetzgebungs- und Verwaltungsorgane, — von der Rechtsprechung können wir in diesem Zusammenhang überhaupt absehen, — nicht unterschieden werden, denn alle Gemeindeorgane hatten es mit Gemeindeverwaltung zu tun. Immerhin ließ in logischer Folge die Tätigkeit der Gemeindeorgane aus dem Prinzip der Gewaltenteilung sich wieder aufteilen in willensbildende und ausführende Tätigkeit. Nach diesem Schema ist dann auch die Gemeindeverwaltung in sämtlichen Städte- und Gemeindeordnungen zergliedert worden. Bei normalen Verhältnissen wickelte sich die Gemeindeverwaltung in einem Zusammenspiel der verschiedenen Organe ab, in kritischen Zeiten jedoch nur im Gegenspiel, so daß vielfach nur mit Hilfe des Staates die Ordnung aufrecht erhalten werden konnte und somit die Selbstverwaltung praktisch ausgeschaltet wurde.

Der nationalsozialistische Staat verkörpert den Gedanken der unbeschränkten Führerverantwortlichkeit, auch die Selbstverwaltung kann nicht anders leben. Daher tritt die tiefgreifende Umformung des Gemeindeverfassungsrechts besonders in der Durchführung des Führergrundsatzes und der Führerverantwortlichkeit hervor.[1]) Die Gesetze vom 15. 12. 1933 enthalten in der Einführung und in grundlegenden Bestimmungen programmatische Erklärungen und Leitsätze, in denen diese nationalsozialistische Wandlung herausgestellt wird.

Führergrundsatz und Führerverantwortung beruhen auf der Anerkennung der Person und der sittlichen Werte, die in jedem heroischen Menschen zum Ausdruck kommen.[2]) Sie setzen voraus, daß der zum Führer berufene in erster Linie unter Verantwortung vor seinem eigenen Gewissen das Nützliche für die von ihm geführte Gemeinde erkennt und durchführt. Diese Führung muß darum notwendig personenhaft, autori-

1] Runderl. vom 26. 2. 1934 zu § 27
2] Hitler, Mein Kampf [1934] S. 500

tär und eigenverantwortlich sein. Der Führer, vom Vertrauen der Gefolgschaft getragen, kann nur herrschaftlich entscheiden und damit „führen", wenn er aus eigener sittlicher Kraft und Volksverbundenheit das anordnen kann, was er für richtig hält und nicht das, was ihn von unverantwortlicher Seite vorgeschrieben wird. Die Führung, der Führer hängt nicht unabhängig und isoliert im Raume, sondern ist nur auf dem Boden des Volkes denkbar. Das Volk als Ganzheitsvorstellung tritt in die Wirklichkeit, das Volk als „ewige Einheit der unbegrenzten Generationenreihe".[1]) Vom Vertrauen dieses Volkes getragen, hat sich das sittliche Verantwortungsbewußtsein des Führers an der höchstmöglichen Entfaltungskraft und Vervollkommnung dieses Volksganzen zu orientieren.

Dem Führer gegenüber steht notwendig der willige und freie Gehorsam der Geführten. Dieses personenhafte Verhältnis kann nicht durch Rechtskonstruktionen erreicht und verankert werden, sondern es liegt in der Natur, in der Rasse des deutschen Menschen. Es ist das Prinzip der dem deutschen Volke immanenten Staatlichkeit.[2]) Die deutsche Treue und Ehre, die auf dem inneren Verständnis und der Anerkennung des Führers beruuhen, sind die Wurzeln des Gehorsams. Der Mann ist frei. Seine Freiheit ist ein Lehen des Führers.[3])

Mit dem Führerbegriff läßt sich die Aufteilung der Staatsgewalt und weiter der Verwaltung in Willensbildung und -ausführung in der bisherigen Form nicht vereinbaren. Wie das Volk unteilbar ist, bleibt auch der Staat und die Staatsgewalt einheitlich in sich und seinen Gliedern und damit auch in der Führung.[4])[5]) Die natürliche, dem Herzogsgedanken in den germanischen Stämmen entsprechende Auffassung von der Einheit des Imperiums läßt sich in einem Staate, in dem die Selbstherrlichkeit der juristischen Konstruktion durch das unkomplizierte Volksempfinden geläutert ist, nicht mehr durch die staatsschwächende Gewaltenteilung verdrängen.

Das Führertum in der Gemeindeverwaltung berührt ihre innere Organisation und ihr Verhältnis zum Staat.

1] Nicolai, RuPrVBl. 54 S. 458
2] Cornelius, in der Zeitschrift des BNSDJ. „Deutsches Recht" 1934 S. 103
3] Dieser Gehorsamsbegriff ist nicht zu verwechseln mit dem **Befehls**gehorsam, von dem z.B. Nicolai, die rassengesetzliche Rechtslehre, S. 30 spricht
4] Freisler, Preuß. Justiz 1933 S. 493
5] Durch das Ermächtigungsgesetz ist die gesetzgebende Gewalt auf das durch den Reichskanzler Hitler geführte Kabinett übergegangen. Durch das Gesetz über die Vereinigung des Reichspräsidentenamtes mit dem Kanzleramt ist die Exekutivstellung des Führers hervorgehoben worden. In seiner Rede am 13. Juli 34 vor dem Reichstag prägte er den Satz: „In dieser Stunde war ich verantwortlich für das Schicksal der deutschen Nation und damit des deutschen Volkes oberster Gerichtsherr."
Ueber die Einheit der Staatsgewalt ferner Hüber in DJZ 1934 Sp 950 ff.

„Der Leiter der Gemeinde führt die Verwaltung und vertritt die Gemeinde nach außen", § 27 Abs. 1 GemVerfG.[1]) Damit sind die Funktionen, die bisher auf die beschließenden und ausführenden Gemeindeorgane verteilt waren, in der Hand des allein verantwortlichen Gemeindeleiters zusammengefaßt worden. Das Führertum richtet sich gegen das beschließende Kollegium und seine Abstimmung, sowie gegen die Verteilung der Verwaltung auf gleichgeordnete Organe. Irgendwelche Beschlüsse gemeindlicher Organe, die den Führer binden, gibt es nicht mehr.

Die Amtsführung des Leiters der Gemeinde hat sich nach nationalsozialistischen Grundsätzen und den Zielen der Bewegung zu richten. Auf diese im heutigen Staatsleben an sich selbverständlichen Voraussetzungen weist das Gesetz in den §§ 4 und 27 nochmals ausdrücklich hin. Hiermit soll der sittliche Charakter des Führertums gesetzlich betont werden, so daß auch gerade der staatliche Zellenleiter nicht nur als Rechtsverwalter sondern besonders als Beauftragter des nationalsozialistischen Staates und Volkes sein Amt auszuüben hat. Das Führertum erfordert daher Naturen, die innerlich gebunden sind an die Gemeinschaft, deren Geschicke sie ihr verantwortlich zu leiten haben. Es wendet sich gegen den allein „durch ein sachliches Können qualifizierten Verwaltungstechniker, der mangels hinreichender substanzieller Bindungen nicht in der Lage ist, Verantwortung zu übernehmen".[2])

Das echte Führertum steht nicht in Gegensatz zur Selbstverwaltung, denn das Wesen der Selbstverwaltung liegt nicht darin, daß der Bürger im Wege der Abstimmung beschließend mitwirkt, sondern daß die Selbstverwaltungskörperschaften unter eigener Verantwortung Entscheidungen treffen.[3]) Jede Körperschaft im Staate mit Selbstverwaltung ist ihrem Sinn und Zweck nach eine in sich geschlossene Verantwortungseinheit und die Anerkennung dieser eigenverantwortlichen Einheit enthält die Bestandsgarantie der Selbstverwaltung.

Zur Vertretung und Hilfeleistung in der Verwaltung sind dem Leiter der Gemeinde in Landgemeinden Schöffen und in Stadtgemeinden Beigeordnete zugewiesen, § 29 Abs. 1 GemVerfG. § 34 DGO. Diesen können bestimmte Arbeitsgebiete zugewiesen werden. Ferner sind ihm in seiner Amtsführung Berater als Vertreter des Volkes zur Seite gestellt, § 40 a.a.O. § 48 DGO. Es besteht die Gefahr, daß ein Leiter der aus-

1] Entspr. § 32 DGO, der nur insoweit eine Einschränkung enthält, als bei den im § 33 DGO genannten Entschließungen der Beauftragte der NSDAP mitzuwirken hat.
2] Köttgen im „Gemeindetag" 1933 S. 549
3] Köttgen, a a.O ; Fiehler, auf der Schulungswoche der Gau- und Kreisfachberater vom 4.—9. Sept. 1933 Der Gemeindetag 1933 S. 562

schließlich auf seinen Beamtenapparat angewiesen ist, die unmittelbare Verbindung mit dem Volke verliert. Um den Leiter der Gemeinde über Meinungen und Strömungen im Volke dauernd zu orientieren, sind die Gemeindebürger, die durch ihr Amt oder ihre persönlichen Eigenschaften besonders volksverbunden und zugleich sachlich qualifiziert sind, zu Berater des Leiters zu berufen, § 41 a.a.O. Die lediglich beratende Funktion dieser Volksvertreter wird ein Zurückgleiten in ehemalige parlamentarische Zustände verhüten. Zudem sind die Gemeinderäte nicht als Kollegium sondern nur als Einzelpersonen bestellt.[1])

Die Verantwortung des Leiters der Gemeinde bezieht sich auch darauf, daß er in seiner Amtsführung in allen Angelegenheiten, in denen das Gesetz es vorsieht, und die es ihrer Natur nach erfordern, sich des Rates der ihm beigegebenen Beamten und Gemeinderäte bedient.[2]) Denn gerade im Interesse der Gemeinde ist es notwendig, daß die Institution der Beiräte nicht zur Bedeutungslosigkeit herabsinkt.

2. Verhältnis zum Staat.

Im Verhältnis zum Staat ist durch das Führertum die Gemeindeverwaltung von Grund auf umgestaltet und in die Staatsverwaltung harmonisch eingegliedert worden. Im parlamentarischen System ist man sich nie ganz klar darüber geworden, inwieweit die Gemeinden sich ihrer Natur nach in die Staatsverwaltung einfügen und wieweit darum die Aufsichtskompetenzen des Staates reichen. Das Gemeindeverfassungsgesetz schafft hier erfreuliche Klarheit.

Schon in den einleitenden Sätzen wird betont, daß die Selbstverwaltung in ihren gesamten Funktionen nur von den Zielen und Zwecken des Staates aus gesehen werden darf und kann. Die formellrechtliche Einordnung wird dadurch erreicht,

a. personell, daß der Staat entscheidenden Einfluß bei der Berufung des Leiters der Gemeinde hat,
b. sachlich, daß er dessen Tätigkeit beaufsichtigt.

Die grundsätzlichen Bestimmungen über die Staatsaufsicht sind in den §§ 6 u. 59 GemVerfG.[3]) enthalten. Die Aufsichtsinstanzen haben hiernach eine beaufsichtigende und eine fördernde Tätigkeit.[4]) Als Folge hiervon schiebt sich der Staat in alle Zweige der Gemeindetätigkeit ein,

1] Rderl. vom 26. 2 1934 zu § 40
2] a. a. O. zu § 27 Abs. 2. Im § 55 DGO [§ 43 Gem. Verf. 9] sind katalogartig wichtige Fälle, in denen eine Beratung mit den Gemeinderäten zu erfolgen „hat", aufgezählt.
3) §§ 8/106 DGO.
4) Im einzelnen Rderl. vom 26. 2. 1934 zu § 59 Gem. Verf. 9

und da diese im wesentlichen in der Amtsführung des Gemeindeleiters liegt, richten sich formell die Aufsichtsmittel gegen die Stellung und die Maßnahmen des Leiters der Gemeinde.

So erfolgt die Berufung des Leiters der Gemeinde, der Schöffen, Beigeordneten und Gemeinderäte durch Organe des Staates, §§ 34 Abs. 4; 41 Abs. 2 GemVerfG., die Berufung des Leiters ferner erst nach Fühlungnahme mit dem Gauleiter der N.S.D.A.P.[1]). Hierin zeigt sich die grundsätzliche Abkehr von den bisherigen Vorstellungen über Selbstverwaltung und Staatsaufsicht. Wie schon bereits erwähnt, hebt das GemVerfG. mit starker Betonung hervor, daß die Gemeinden Urzellen und Teileinheiten des gleichgearteten Staates bedeuten. Schon aus diesem Grunde muß dem Staate ein durchgreifendes Mitwirkungsrecht bei der Bestellung der leitenden Gemeindeorgane gewährt werden. Hinzu kommt noch, daß der Leiter der Gemeinde als Führer mit aller Autorität nach unten ausgestattet ist und das einzige Organ der Gemeinde mit Entscheidungsgewalt verkörpert. Es würde der nationalsozialistischen Auffassung vom Primat der Staatspolitik widersprechen, wenn etwa im Wege einer Mehrheitsabstimmung der Gemeindebürger diese Vertrauensstellung ausgehandelt würde. Der Leiter trägt seine gesamte Verantwortung gegenüber dem Staate. Dem entspricht es daher auch, daß er vom Staate berufen wird.

Bedenklich scheint mir allerdings, daß die Gemeinde gar keinen Einfluß bei der Berufung ihres Leiters hat.[2]) Die Führerstellung erfordert mehr als einen sachlich qualifizierten Beamten. Es gehört dazu ein persönliches Verhältnis zur Gemeindebürgerschaft. Es wäre demnach angebracht, wenn den Gemeinden grundsätzlich ein Vorschlagsrecht eingeräumt würde und nicht nur für den Fall, daß sie sich durch ihre besondere Bedeutung für den Staat oder durch die Mustergültigkeit ihrer Verwaltung auszeichnen. (§ 49 Abs. 2 GemVerfG.)

Da die nationalsozialistische Bewegung bis in die kleinsten Zellen des Staates über die Durchführung der nationalsozialistischen Staatspolitik zu wachen hat, war es notwendig, daß den Gauleitern der Bewegung bei der Berufung der Leiter der Gemeinde Gelegenheit geboten

---

1) Eine etwas abweichende Regelung bringt die DGO im § 41. Hiernach kann die Gemeinde den Bürgermeister selbst ernennen, wenn der Beauftragte der NSDAP den Bewerber vorgeschlagen und die Aufsichtsbehörde sich mit der Berufung des Vorgeschlagenen einverstanden erklärt hat. Im übrigen ist eben der Einfluß und die letzte Entscheidung der Aufsichtsbehörde auch dort gesichert.

2) Die Bedenken sind durch die DGO hinfällig geworden, vergl. die vorhergehende Anmerkung und § 41 DGO.

wurde, ein Urteil über die politische Qualifikation des zu Berufenden abzugeben. § 34 a.a.O.[1])

Auf die Form der Berufung im einzelnen näher einzugehen, ist hier nicht der Ort. Sie ist in dem schon öfter erwähnten Runderlaß des preußischen Ministerpräsidenten vom 26. 2. 34, der eine amtliche Kommentierung und Interpretation des Gesetzes bedeutet, ausführlich behandelt.

Die Führung der Gemeindeverwaltung kann von den Aufsichtsbehörden wie im früheren System durch negative und positive Maßnahmen beeinflußt werden. Da die Organ-Zwiespältigkeit in der Gemeindeverwaltungsform beseitigt ist, ließen sich die Eingriffsmöglichkeiten der Aufsichtsinstanz wesentlich vereinfachen, §§ 60 ff. GemVerfG.[2]) Um späterhin Wiederholungen zu vermeiden, sei hier auf die Beschreibung der einzelnen Aufsichtsmittel verzichtet. Es wird sich Gelegenheit ergeben, sie innerhalt des Haushaltsrechts in ihrer praktischen Auswirkung zu zeigen.

Auf den Streit, welcher allgemeinen Staatstätigkeit die Aufsichtstätigkeit zuzurechnen ist (Gesetzgebung, Verwaltung oder Rechtsprechung)[3]) sei hier nicht näher eingegangen, da diese Frage für uns belanglos ist.

Neben die rechtliche Abhängigkeit der Gemeinden vom Staate tritt noch die tatsächliche vom Reiche. Fast zu jeder Verwaltungstätigkeit gehört Geld. Die Gemeinden haben zwei Quellen zur Beschaffung ihrer Mittel. Einmal stehen ihnen die Erträgnisse ihres eigenen Vermögens einschließlich ihrer Unternehmungen zur Verfügung, zum anderen die Steuern. Aus ihrem eigenen Vermögen hat eine Gemeinde nur in den seltensten Fällen ihren Ausgabenbedarf decken können. Durchschnittlich ist jede auf Steuerertrag angewiesen. Die Finanzhoheit liegt beim Reiche. Die ergiebigsten Finanzquellen sind bis auf spärliche Reste den Gemeinden entzogen worden. Dadurch besteht schon eine ganz erhebliche finanzielle Abhängigkeit der Gemeinden vom Reich. Denn nicht sie können über ihren Steuerbedarf bestimmen, sondern das Reich kalkuliert für sie.[4])

---

1) In der DGO ist der Beauftragte der NSDAP zur Mitwirkung mitbestimmt. Die Verbindung zwischen Partei und Verwaltung ist nach § 41 DGO noch enger gestaltet als sie nach dem preuß. Gem. Verf. war. Ueber dem Beauftragten der NSDAP vergleiche auch 2. Verordnung zur Durchführung der DGO vom 26. 3 35 (RGB I S. 430)

2) §§ 106 ff. DGO

3) Darüber Heinemann S. 18 ff. Peters, Grenzen S. 218 ff.

4) Interessant war der eigenartige Weg des Reichsgesetzgebers, die Gewährung von Zuschüssen an Bezirksfürsorgeverbände von der Erfüllung gewisser Mindestforderungen an ihr materielles und formelles Haushaltrechts abhängig zu machen. 4. Teil Kap. II Art. 2 § 2 NVO. vom 5 Juni 1931 RGB. S. 279 ff. und 2. Teil Kap. I Art. 2 §§ 2–4 NVO vom 14. Juni 1932 RGB I S. 278; hierzu Spielhagen in „Reich und Länder" 1934 S 2

Neben dem Finanzausgleich geht ein Lastenausgleich einher, wenigstens sind größere Versuche gemacht worden (AVAVG). So wurde eine Reihe tatsächlicher Beziehungen zum Reiche geschaffen, ohne daß dieses irgend einen organisatorischen Ausdruck erlangt hat.[1])[2])

3. Betriebswirtschaftliche Gemeindetätigkeit.

Der bisher berührten allgemeinen Gemeindeverwaltung läuft paralliel die wirtschaftliche besonderen privatrechtlichen Gesellschaften übertragene oder in besonderen öffentlich-rechtlichen Formen geführte Gemeindetätigkeit. Eine Reihe von Rechtsgebilden sind zur Ausbildung gebracht und von der ursprünglichen Gemeindeverwaltung formell z. T. vollkommen gelöst worden.[3]) In den bisherigen Gemeindeverfassungsgesetzen sind nur spärliche Hinweise auf diese in der Praxis so bedeutungsvolle Form der Gemeindetätigkeit anzutreffen gewesen. Vor allen Dingen lag die Nachprüfung der Finanzgebarung sehr im argen.[4]) In den §§ 86 ff. GemFinG. (§§ 67 ff. DGO.) ist die Materie in den Grundzügen nunmehr angeschnitten worden.

Die Eigenbetriebe (d. h. Betriebe ohne eigene Rechtspersönlichkeit) erscheinen im Haushaltsplan mit ihren Einnahmen und Ausgabenansätzen, oder wenn die Art des Unternehmens ein derartiges Wirtschaften nicht zuläßt, mit ihrem voraussichtlichen Endergebnis. Die selbständigen Betriebe kommen mit den Ergebnissen ihrer Wirtschaftsführung nicht unmittelbar im Haushaltsplan zum Ausdruck. Nur soweit auf die Beteiligung oder den Aktienbesitz Gewinn entfällt, wird dieser im Haushaltsplan ausgewiesen.[5])

---

1) Most in Bühler/Most, Finanzlage: Es ist die ein Jahrzent hindurch laufend geübte Praxis des Reichs, weitgehende Gesetze mit Schaffung neuer öffentlicher Aufgaben und Einrichtungen zu beschließen, die Durchführung den Ländern und Gemeinden aufzuerlegen, die finanzielle Deckungsfrage gleichzeig aber ungelöst den letzteren zu überlassen. (z B. Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 26. 7. 27; Reichsgesetz zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten.)

2) Diese Erwägungen verlieren je mehr an Bedeutung desto weiter die Organisation der Reichsverwaltung fortschreitet.

3) Hierüber besonders: Sigloch, Die Unternehmungen der öffentlichen Hand, Organisationsrecht und Steuerrecht, Mannheim/Berlin/Leipzig 1929; Sperlich, Zum Recht der Gemeindebetriebe, München 1931, Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Tübingen 1932.

4) Eine objektive Nachprüfung der Geschäftsführung ist durch die Verordnung des Reichswirtschaftsministers vom 30. 3 33 (RGB I S. 180) als Durchführungsverordnung zur Notverordnung vom 6. 10 31 für das gesamte Reichsgebiet eingeführt worden. Auf Grund dieser Regelung ist die Prüfung der Gemeindeunternehmen durch öffentlich bestellte Bilanzprüfer vorzunehmen. Der Prüfungsbericht ist der Aufsichtsbehörde vorzulegen (§ 11 Zif. 1) und das Prüfungsergebnis zu veröffentlichen (§ 12 Zif 1)
Ueber den früheren Zustand bes. Bühler, in Bühler Most: Die Finanzlage der Ruhrgebietsstädte Teil II S. 20.

5) In der Spalte Bemerkungen pflegt die Beteiligung der Stadt an dem betreffenden Unternehmen angegeben zu werden.

Die Staatsaufsicht über die wirtschaftliche Tätigkeit der Gemeinden in den verselbständigten Betrieben konnte früher nur im Rahmen der Disziplinargewalt geltend gemacht werden. Nach der Neuregelung hat die Aufsichtsbehörde den Leiter der Gemeinde auch sachlich so weit zu überwachen als er Einfluß auf die Führung der Betriebe nehmen kann.

Zweiter Teil

Die rechtliche Bedeutung des Haushaltsplanes.

A. Haushaltsrecht und Haushaltsplan.

I. Begriff.

Jede größere Wirtschaft benötigt zur Aufrechterhaltung ihrer Organisation und zur Durchführung ihrer Aufgaben finanzielle Mittel und benötigt allein schon aus Gründen der Ordnung einen Wirtschaftsplan und eine Rechnungsablegung in gewissen Zeitabständen. Ebenso ergeht es den Gemeinden und dem Staate. Denn es ist nun mal so, daß alle politischen Programme und kulturellen Einrichtungen im letzten Grunde einen ganz nüchternen finanzwirtschaftlichen Hintergrund haben. Daher ist die Notwendigkeit, einen Haushaltsplan aufzustellen, in der Gemeinde- oder Staatswirtschaft nichts Charakteristisches irgend einer Verfassungsform, sondern liegt begründet in der Sorgfalt eines Verwalters für eine geordnete Wirtschaftsführung der öffentlichen Körperschaft.[1])

Man bezeichnet die finanziellen Zusammenhänge in der öffentlichen Wirtschaft als Haushaltswesen, das wiederum vornehmlich seinen Ausdruck findet im Haushaltsrecht und Haushaltsplan. Im Haushaltsplan spiegelt sich daher die gesamte Gemeinde- oder Staatsführung wieder. Und da jede Aufgabe oder Tätigkeit, bevor sie in Angriff genommen wird, zunächst dahin nachgeprüft werden muß, ob sie im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel überhaupt verantwortlich ist, schiebt sich die finanzielle Seite, besonders bei den heutigen angespannten Verhältnissen, unweigerlich in den Vordergrund[2]) und wird tatsäch-

1] Laband, Staatsrecht des dtsch. Reiches Band IV S. 524 Er. entwickelt seine Theorie über das Budgetrecht zuerst in dem 1871 erschienenen Buche „Budgetrecht nach der preuß. Verfassung und der Verf. des Norddtsch. Bundes". Später in seinem Lehrbuch des Staatsrechts Bd. IV S. 522 ff.

2] Bühler, Der heutige Stand etc. etc. S. 32: „Umfang und Handhabung der Finanzgewalt sind ja natürlich immer das Entscheidende im Leben eines Selbstverwaltungskörpers . . ."

lich zum Kernproblem der Politik und Verwaltung. Das beste Beispiel sehen wir zur Zeit in der großen politischen Frage der Arbeitsbeschaffung. Von ihrer Lösung hängt die Existenz der deutschen Nation ab. Ihre Durchführung ist einzig und allein ein finanzwirtschaftliches Problem.

Da dem Haushaltswesen eine derartig weittragende Bedeutung in der Gemeinde- oder Staatsführung zukommt, gibt es ein umfassendes Rechtsgebiet, das sich mit ihm befaßt, das Haushaltsrecht. Unter Haushaltsrecht ist mithin zu verstehen der Inbegriff jener Rechtssätze einschließlich der gewohnheitsmäßig anerkannten Grundsätze die sich auf Aufstellung, Durchführung und Kontrolle der Haushaltswirtschaft eines öffentlichen Verbandes beziehen.[1]) Die Begriffsbestimmung hebt ausdrücklich die sogen. Haushaltsgrundsätze hervor. Diese hat die Finanzwissenschaft zur Ausbildung gebracht.[2]) Zum großen Teil sind sie zwar in das staatliche und nach den jüngsten preußischen Neuregelungen auch in das kommunale Verfassungsrecht übergegangen. Teilweise sind sie jedoch nicht kodifiziert, obwohl sie durchweg beachtet werden. Inhaltlich erschöpft sich das Haushaltsrecht in der rechtlichen Sicherung der Zwecke des Haushaltsplanes als eines Wirtschafts- und Finanzplanes gegenüber den beteiligten Organen.

Der Haushaltsplan ist dann die nach Maßgabe des Haushaltsrechts erfolgte, systematisch geordnete Zusammenstellung der voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben eines öffentlichen Verbandes, die innerhalb eines bestimmten Zeitraumes erwartet werden.[3])

Haushaltspläne in diesem Sinne gibt es im Reich, in den Staaten und Kommunen und zwar schon so lange, als hier wie dort eine verfassungsgesetzliche Regelung besteht. Haushaltspläne als wirtschaftliche Voranschläge der Einnahmen und Ausgaben in einem bestimmten Zeitraume gibt es in gleichem Sinne bei der N.S.D.A.P.[4]); anderen öffentlichen Körperschaften und entsprechend in der Privatwirtschaft.

Allein der Umstand, daß in den verschiedenen Zweigen öffentlicher und privater Wirtschaftsführung ein in Anlage und Aufbau gleicher Haushaltsplan wiederkehrt, weist darauf hin, daß bestimmte Funktionen des Haushaltsplanes unabhängig sein müssen von der jeweiligen politischen oder rechtlichen Ausgestaltung des betreffenden Wirtschaftskörpers. Aber schon die Art und Weise des völlig anders gelegenen Zustandekom-

1] Hettlage, Viertelj. f. Steuer- und Finanzrecht 1931 S. 273
2] Hettlage, a. a. O. H. 294.
3] Neumark, der Reichshaushaltsplan S. 9-10; Oertel, § 66 Anm. 1; Hettlage, a. a. O. S. 273-274
4] Verordnung des Reichskanzlers vom 23. 3. 34 und Ausführungsbest. des Reichsschatzmeisters der NSDAP. vom 24. 3. 34 (Völk. Beob. vom 24. 3. 34)

mens, beleuchtet, daß mindestens dem Haushaltsplan der öffentlichen Körperschaft auch tief in der jeweiligen Verfassungsstruktur wurzelnde Funktionen zukommen müssen.

In der oben gegebenen formellen Begriffsbestimmung des Haushaltsplanes kommt nicht zum Ausdruck, welche Bedeutung einem derartigen Plane allgemein oder speziell innewohnt und welche Aufgaben von ihm zu erfüllen sind. Hierüber werden wir erst Aufschluß erhalten können, wenn wir uns Sinn und Zweck des Planes und die Auswirkungen des Haushaltsrechtes vor Augen halten.

In großen Zügen gesehen lassen sich die durch den Haushaltsplan geschaffenen tatsächlichen Verhältnisse und rechtlichen Auswirkungen unter zwei grundverschiedenen Gesichtspunkten in ihrer Bedeutung zusammenfassen: finanzwirtschaftliche und politisch-rechtliche Funktion.

II. Die Funktionen des Haushaltsplanes.

1. Finanzwirtschaftlich.

Die finanzwirtschaftliche oder, wie sie auch genannt wird, finanzpolitische Bedeutung des Haushaltsplanes liegt darin, daß die in der Finanzwissenschaft ermittelten Grundsätze über die zweckmäßige Herstellung des dauernden Einklangs zwischen Bedarf und Deckung, also des Gleichgewichts verwirklicht werden. Hierher gehört einmal materiell die Art und Weise, wie die Einnahmen beschafft und am nützlichsten ausgegeben werden sollen. Denn es ist sehr oft eine tiefgreifende Entscheidung, ob und wie diese oder jene Maßnahme durchgeführt und finanziert werden soll. Zum anderen gehören hierher die formellen Grundsätze zur Ausgestaltung des Haushaltsplanes, wie Einheit, Klarheit, Vollständigkeit etc.

Diese wirtschaftliche Aufgabe, das mag zur Uebersichtlichkeit gleich vorweg bemerkt werden, ist die Grundfunktion des Haushaltsplanes überhaupt. Denn nur, wenn tatsächlich die gesamte Finanzgebarung der Gemeinde im Plane enthalten ist, kann aus ihm erkannt und begründet werden, daß sie zweckmäßig und planmäßig geführt worden ist. Und d a s ist die Vorbedingung für die Würdigung des Haushaltsplanes unter anderer als finanzwirtschaftlicher Blickrichtung.

2. Politisch - rechtlich.

Die politische oder juristische Bedeutung des Haushaltsplanes setzt neben dem Haushaltsplan noch eine verfassungsmäßige Regelung des

politischen Verbandslebens voraus.[1]) Denn naturgemäß können rechtlich politische Beziehungen nur entstehen, wenn die Kompetenzen zur Aufstellung, Beratung, Feststellung, Durchführung und Kontrolle verfassungsmäßig nicht ausschließlich in einer Hand vereinigt und zugleich Sanktionen zur Sicherung der den einzelnen Beteiligten zustehenden Rechte festgelegt sind.

Im parlamentarischen Systeme mußte die politische Beurteilung der haushaltsmäßigen Vorgänge grundsätzlich von der rechtlichen geschieden werden. Denn die politische Seite lag darin, daß über das ins Finanzielle übersetzte politische Programm der Regierung das Organ der Volksvertretung mit politisch-parlamentarischen Mitteln wachte und es in dieser Ebene beeinflußte.

Andrerseits zeigte sich die rein rechtliche Bedeutung des Haushaltsplanes darin, daß ihm, sobald er ordnungsmäßig zustande gekommen war, eine mehr oder minder starke Wirkung beigelegt wurde, die man mit Rechtskraft bezeichnen konnte. Durch diese wurden die Handlungen der ausführenden Organe bis auf eine eng begrenzte Ermessens- und Bewegungsfreiheit derartig gebunden, daß eine Außerachtlassung der gezogenen Schranken als planwidriges Verhalten und damit grundsätzlich als Rechtsverletzung angesehen werden mußte, die Schadensersatzpflicht oder disziplinarische Maßnahmen nach sich ziehen konnte.

Im nationalsozialistischen Staate ist es naturgemäß ein Unding, im überkommenen Sinne von politisch-parlamentarischen oder auch von rein rechtlichen Wirkungen des Haushaltsplanes auszugehen. So wenig, wie noch ein Parlament der Regierung die Regierungsbefugnis zu geben hat, kann ein Recht ohne staatspolitische Ausdeutung gedacht werden. Der Haushaltsplan im Reich verkörpert das Staats- und Handlungsprogramm des Führers abgestimmt auf den Zeitraum des laufenden Jahres. Zu der Ausführung ist der Führer (und mit ihm die Regierung) legitimiert, weil er durch das Volk zu der Ausführung des von ihm im jahrelangen Kampfe proklamierten Staatsprogramms berufen worden ist. Der Führer ist so lange zur Führung des Staates sittlich berechtigt und verpflichtet, als er das Programm ausführt und die Staatsauffassung vertritt, deretwegen er durch das Vertrauen des Volkes mit der Leitung des Staates beauftragt worden ist. Und so lange hat auch das von ihm jeweils für den Zeitraum eines Jahres verkündete Staatsprogramm die Legitimierung in sich. Gewiß vermag dieses Programm auch rechtliche Wirkungen zu äußern. Auf diese wird weiter unten einzugehen sein. Aber die rein rechtliche Bedeutung des Haushaltsplanes kann gegenüber dem Führer

1] Neumark, a. a. O. S. 15

nur auf dem Untergrunde des gesamten Staatsaufbauprogramms des Führers und seiner Staatsauffassung, also nur in diesem Sinne politisch-rechtlich aufgefaßt werden.

Aehnlich verhält es sich in den Gemeinden. Der Leiter der Gemeinde als politischer Unterführer hat in seinem Aufgabenkreise das Staatsprogramm des Führers auszuführen und nur in diesem Sinne tätig zu werden. Es schaltet sich nur kraft des Einordnungsverhältnisses die beständige Staatsaufsicht ein. Der Haushaltsplan der Gemeinde ruft daher auch rechtliche Wirkungen zum Staate hervor.

Ueberblicken wir noch einmal die zweifache Bedeutung des Haushaltsplanes, die finanzwirtschaftliche und die politisch-rechtliche, so werden wir schon jetzt sagen können, daß die finanzwirtschaftliche in jeder Wirtschaft, die nach einem Plane arbeitet, und die rechtliche in jedem geordneten Staats- und Kommunalwesen anzutreffen sein wird. Nun ist es aber nicht so, daß die finanzwirtschaftlichen und rechtlichen Funktionen vollkommen parallele Ausstrahlungen des Haushaltsplanes sind, sondern so, daß jede in einem anderen Stadium des Haushaltsplanes, von seiner Aufstellung bis zur Kontrolle seiner Durchführung gesehen, besonders auftreten wird. Nach althergebrachtem Schema ist bei dem ganzen Gebiet des Haushaltsplanes zu scheiden.[1])

1. Die Aufstellung des Entwurfes,
2. Feststellung,
3. Ausführung und
4. Kontrolle des Haushaltsplanes.

Finanzwirtschaftliche und volkswirtschaftliche Grundsätze werden am ehesten sich auswirken bei dem Werden des Haushaltsplanes, so daß der festgestellte Plan schon die Verkörperung der finanzwirtschaftlichen Grundsätze zum Ausdruck bringt.

Die rechtliche Bedeutung des Haushaltsplanes kann erst in dem Augenblick auftauchen, in dem der Haushaltsplan zur Durchführung bereit vorliegt und das ausführende Organ sich anschickt, die geplanten Maßnahmen zu verwirklichen. Und sie wird so lange von Erheblichkeit sein, bis die erfolgte Ausführung des Haushaltsplanes endgültig von zuständiger Stelle im vorgeschriebenen Rahmen nachgeprüft worden ist.

In den Ausführungen dieser Arbeit muß im Hinblick auf die verschiedenen Stadien des Haushaltsplanes die Behandlung der wirtschaft-

1] Seidel, der kom. Haushaltsplan S. 26

lichen Grundsätze, die bei der Aufstellung des Haushaltsplanes zu beobachten sind, ausscheiden.

Die Feststellung des Haushaltsplanes wird soweit zu berücksichtigen sein, als sich aus ihr Rechtsfolgen für die Durchführung und Kontrolle ergeben. Ausführung und Kontrolle werden vollständig zu behandeln sein.

B. Die leitenden Grundsätze in der rechtlichen Bedeutung des Haushaltsplanes.

I. Rückblick auf das parlamenterische System.

Die mißliche Lage in der Finanzwirtschaft der Gemeinden und gleicherweise des Staates wird zum großen Teile auf die Art und Weise zurückgeführt, in der im parlamentarischen System die wichtigsten haushaltsrechtlichen Beschlüsse und Maßnahmen zwischen Volksvertretung und ausführendem Organ zustande kamen. In einsichtigen Kreisen wurde seit langem die Forderung erhoben, besonders die Finanzverwaltung in den Gemeinden wieder auf rein sachliche Bahnen zu verweisen und zweckmäßiger auszugestalten.[1]) Man muß sich einmal vergegenwärtigen, daß das gesamte Haushaltsrecht in einigen wenigen Paragraphen der Städte- oder Landgemeindeordnungen untergebracht war, und daß infolgedessen ein buntes Durcheinander sich entwickelt hatte. Die preußische Gemeindefinanzverordnung vom 2. November 1932[2]) ist als erster Schritt auf neuem Wege anzuerkennen. Sie war jedoch ein Notbehelf, behaftet mit den Erscheinungen der Krisenzeit des parlamentarischen Systems, wie das besonders aus der Verschachtelung des Ersatzbeschlußrechts spricht. Allerdings ist sachlich dem Gemeindevorstand schon eine ganz überragende Stellung eingeräumt worden.[3]) Grundsätzlich aufräumen mit den alten Mißständen konnte erst der nationalsozialistische Staat mit seiner vollkommen neuartigen Verwaltungsform, die auch entsprechend im Haushaltswesen zur Geltung gelangt. Den durch die tatsächlichen Verhältnisse geschaffenen Rechtszusttand bringt das Gesetz über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände (GemFinG.) vom 15. Dezember 1932. Das Ziel dieser

---

1] Dazu Bühler, Finanzlage der Ruhrgebietsstädte, Teil II, Was kann und muß geschehen? ferner Der heutige Stand der Verw. und Verf.reform.
2] G. S. S. 8.
3] Spielhagen, Reich und Länder 1934 S. 2 sieht in diesem Gesetz bereits nationalsozialistische Ideen vertreten so bes. in der Heraushebung der Entscheidungen des Gemeindevorstandes und in der Verschärfung der Staatsaufsicht u. Kontrolle
4] G. S. S. 442. Dieses Gesetz gilt auch dem Inkrafttreten der DGO. noch, da die entsprechenden Ausführungsverordnungen zur DGO. noch nicht ergangen sind

Neuregelung besteht darin, die allgemeine Führerverwaltungsform auch im Haushaltswesen der Gemeinde, umkleidet mit eingehenden Vorschriften über den Umfang der Verantwortung, einheitlich durchzusetzen, besteht ferner darin, dem Plane, der nunmehr nur noch vom Leiter der Gemeinde festgestellt und ausgeführt wird, eine besondere Bestandskraft zu geben und zwar soweit, daß auch die Bindung des Leiters der Gemeinde an den Plan sichergestellt wird.

Die neue Form der Haushaltsführung und in ihr die rechtliche Bedeutung des Haushaltsplanes werden wir am besten verstehen, wenn wir zuvor einen kurzen Blick rückwärts auf die Bedeutung des Haushaltsplanes in der bisherigen Ausgestaltung der parlamentarischen Kommunal- wie auch Staatsverfassung richten.

Im parlamentarischen System lag die rechtliche Bedeutung des Haushaltsplanes in erster Linie in dem Verhältnis der verschiedenen an der Gemeindeführung und gleicherweise der Staatsführung beteiligten Organe zueinander und zwar dadurch, daß der Haushaltsplan die Beziehungen und das Zusammenwirken der Organe innerhalb der Finanzverwaltung für einen bestimmten Zeitraum ordnete, fügte sich also ein dem alles beherrschenden Prinzip der Gewaltenaufteilung. Von zwei Ebenen aus wurden allgemein die durch den Haushaltsplan geschaffenen Beziehungen gesehen, der politisch-staatsrechtlichen und der entpolitisierten verwaltungsrechtlichen. Als typische Vertreter der einen ist Hekkel[1]) der anderen Labend[2]) anzusehen.

Heckel sah die Bedeutung des Haushaltsplanes und damit der staatlichen Finanzwirtschaft im Rahmen der politischen Staatsführung als immanent sich erneuernder, unlöslicher Bestandteil der demokratischen Staatsgestaltung.[3]) Als Organ des Volkes legitimierte der Reichstag die ständig von ihm abhängige Regierung als Staatsführung in dem Akt, durch den der Haushaltsplan festgestellt wurde. Der Haushaltsplanbeschluß billigte das von dieser Regierung vorgelegte im Haushaltsplan zum Ausdruck kommende Programm und erkannte damit in dem staatlichen Prozeß beständiger Erneuerung die Regierung, die an sich zur Ausführung des Programms und dadurch zur fortwährenden Staatsgestaltung berufen war, als politische Staatsführung an. Die Bewilligung des Haus-

1] Heckel in Anschütz-Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts § 87 Die Entwicklung des parlamentarischen Budgetrechts und seiner Ergänzungen; § 88 Einrichtung und rechtliche Bedeutung des Reichshaushaltsgesetzes; § 89 Die Budgetverabschiedung, insbesondere die Rechte und Pflichten des Reichstages.
2] Anm. 1 S. 42
3] Heckel übernimmt die von Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, ausgebaute Integrationslehre für das Haushaltwesen. z. B. Smend S 101

haltsplanes bildete einschließlich des korrespondierenden Kabinettsbeschlusses einen staatsleitenden Gesamtakt in der Staatsführung. Das entscheidende Problem in dem Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative lag nicht in dem Verhältnis von Gesetzgebung und Vollzug sondern in der Teilung der Macht innerhalb der einheitlichen Staatsführung.[1])

Heckels Auffassung konnte niemals in dem Umfange, wie sie für die staatlichen Verhältnisse sich hinnehmen ließ, in den Gemeinden mit der damaligen Verfassungsform Gültigkeit für sich beanspruchen. Heckel geht hierauf nicht weiter ein.

Allgemeingültig für staatliche wie für gemeindliche Verhältnisse war Labands Lehre, allerdings auch von staatlichen Verhältnissen ausgehend. Laband sah in individualrechtlich zergliedernder Methode das Haushaltsrecht und untersuchte folgerichtig die Verfassung und die haushaltsrechtlichen Nebengesetze auf ihren normativen Gehalt hin. Für ihn bedeutete der Haushaltsplan mit seinen rechtlichen Wirkungen eine selbständige Institution im Staatsrecht neben anderen. Der Beschluß durch den der Haushaltsplan in der Volksvertretungskörperschaft festgestellt wurde, bildete rechtlich einen Verwaltungsakt im Gewande eines formellen Gesetzes.[2]) Seine Wirkung lag darin, daß die Volksvertretung dem vom ausführenden Organ vorgelegten Plane zustimmte und dieses dadurch an den Plan, wie an eine Richtschnur gebunden wurde. Zugleich damit und das ist der Kernpunkt, erhielt das ausführende Organ im voraus die Entlastung von der Verantwortlichkeit, sofern sie im Rahmen des Planes blieb. Diesen Satz begründete Laband nicht als eine Besonderheit des Budgetrechtes, sondern sah in ihm die Anwendung eines weit über das Staatsrecht hinausreichenden Rechtsprinzips, wie es auch in den §§ 182 ff. BGB. anzutreffen ist.

II. Bedeutungswandel des Haushaltungsplanes in der auf den Führergrundsatz aufgebauten Verwaltung.

Alle derartigen Konstruktionen, die das Kernproblem des Haushaltsrechts in dem Verhältnis zwischen zwei Organen des gleichen Verbandes sehen, sind in unserem heutigen Führerstaat von vornherein bedeutungslos, denn die „geteilte" Staatsführung ist durch den Staatsführer, mit dessen Stellung wir uns oben befaßt haben, ersetzt und beseitigt worden.

1] demokratische Funktionenteilung zwischen der von Haus aus autoritären Regierung, nennt es Heckel a. a. O.

2] Nach Laband wurde daher insoweit die Lehre von der Gewaltenteilung durchbrochen, da sachlich der Haushaltsplan in das Gebiet der Staatsverwaltung gehörte.

Es stehen sich nicht mehr Gesetzgebung und Verwaltung, Regierung und Volksvertretung, Willensbildung und -ausführung gegenüber, sondern es geht jetzt um das Verhältnis von Staatsführung und Staat, Unterführer und Gemeinschaft im Rahmen des übergeordneten Verhältnisses Führer und Volk. Zwar wertete auch Heckel den Haushaltsplan aus diesem Gesichtskreis, jedoch erblickte er in dem Verhältnis der Staatsführung zum Staat ein rein politisches Problem und setzte im übrigen die rechtsstaatliche Gewaltenteilung voraus. Im Führerstaat und seinen gleichartigen Gliedern ist aber die Stellung des Führers zum Volk nicht nur ein politisches Verhältnis, sondern in noch stärkerem Maße ein sittlich-rechtliches, wie das zwangsläufig aus der Grundform nationalsozialistischen Denkens herzuleiten ist. Und an die Stelle der Gewaltenaufteilung tritt der Wille des Führers, das unteilbare Imperium. Wir müssen dieses klar erkennen und nochmals hervorheben, denn hieraus gewinnen wir erst notwendig die nationalsozialistische Basis in der Beantwortung der uns beschäftigenden Fragen.

Dem Haushaltplan der Gemeinde, auf dessen Bereich wir uns zunächst beschränken, kommt in der Führerverwaltungsform eine dreiseitige rechtliche Bedeutung zu:

1. als Entscheidung gegenüber der Gemeindebürgerschaft,
2. als Anordnung für den dem Leiter der Gemeinde untergeordneten Verwaltungsapparat,
3. als Grundlage für die Staatsaufsicht.

In diesen drei Ordnungsgruppen konkretisieren sich die Wirkungen des Haushaltsplanes und erfüllen dadurch die rechtlichen Formen mit sachlichem Inhalt.

Sämtliche Wirkungen des Haushaltsplanes wurzeln im Entstehungsakt und erhalten durch ihn ihre Prägung. Dieser Quelle haben wir daher zunächst unser Interesse zuzuwenden.

III. Die Feststellung des Haushaltsplanes.

Das Verfahren zur Feststellung der Haushaltssatzung, deren wesentlicher Teil der Haushaltsplan ist, hat gemäß den zwingenden Bestimmungen im GemFinG. folgenden Verlauf zu nehmen.[1]) Der Leiter der Gemeinde hat den Entwurf der Haushaltssatzung aufzustellen. In dieser Satzung sind gleichzeitig aufzunehmen die Festsetzung der Gemeinde-

1] In der DGO sind über Aufstellung, Festsetzung und Durchführung des Haushaltsplanes nur grundlegende Bestimmungen getroffen, die den wichtigsten Bestimmungen des Gem. Fin.G. gleichen. Nach § 105 Abs. 2 sind noch weitere Durchführungs- und Ausführungsverordnungen zu erwarten. In der ersten Durchführungsverordnung zur DGO vom 22. 3. 35 sind im wesentlichen vorab noch die bisher geltenden Bestimmungen aufrecht erhalten worden, so §§ 30-31.

steuern (Steuersätze) des Höchstbetrages der Kassenkredite, die im laufenden Rechnungsjahr aufgenommen werden dürfen und des Darlehnsbetrages für die Ausgaben des außerordentlichen Haushaltsplanes.

Dem Entwurf ist eine Begründung beizugeben, die einen allgemeinen Ueberblick über die gesamte Finanzwirtschaft im ablaufenden Rechnungsjahr und die voraussichtliche Entwicklung im kommenden Rechnungsjahr zu enthalten, sowie die wesentlichen Ansätze des Planes zu erläutern hat, (§ 3 GemFinG.) Dem Entwurf sind ferner die dort bezeichneten Anlagen beizufügen. Auf die Ausgestaltung dieses Berichtes ist besondere Sorgfalt zu legen, denn er ist das wesentlichste Mittel, um Außenstehende über die Finanzwirtschaft zusammenhängend sachlich zu orientieren. Gerade dadurch, daß wichtige Haushaltsbeschlüsse in geheimen Stadtverordnetensitzungen gefaßt oder in parlamentarischen Debatten tendenziös entstellt wurden, ist das Vertrauen in die Finanzwirtschaft der Gemeinden unter dem vergangenen Regierungssystem schwer erschüttert worden.[1]) Weiterhin ist durch die Berichterstattung der Leiter der Gemeinde gehalten, seine beabsichtigte Haushaltsführung auch für Dritte, die mit dem Aufbau des Haushaltsplanes selbst nicht so vertraut sind, unmißverständlich darzulegen. Die Bemerkungen im Begleitbericht brauchen sich nicht auf sämtliche Haushaltsposten zu erstrecken, sondern besonders auf die Ansätze, die neu aufgenommen oder für das Haushaltsbild entscheidend sind.[2]) Um diesen Erfolg zu erreichen, ist der Entwurf der Haushaltssatzung mit seinen Anlagen zwei Wochen lang öffentlich auszulegen. Ferner hat der Leiter der Gemeinde dafür Sorge zu tragen, daß die wesentlichsten Gesichtspunkte des Entwurfes durch die Presse veröffentlicht werden.[3]) Den Berufsständen ist auf Verlangen eine Abschrift des Entwurfes und seiner Anlagen zu überlasssen, § 4 GemFinG.[4]) Nach der öffentlichen Auslegung ist der Haushaltsplan mit den Gemeinderäten zu beraten, § 5 a.a.O. § 43 Abs. 2 Z. 1 Gem-

---

1] Hierzu Bühler in Bühler-Most, Finanzlage der Ruhrgebietsstädte II, S. 19-20.

2] Hettlage-Lohscheider Spielhagen. Kom. z. GemFinG § 3 Anm. II, 1, b S. 92. Bereits in der Gemeindefinanzordnung befand sich eine ähnliche Bestimmung, § 2 Abs. 1, jedoch mit noch umfassenderer Bedeutung, da hiernach ein allgemeiner Gemeindeverwaltungsbericht beigegeben werden sollte. Warum das GemFinG. hiervon wieder abgegangen ist, geht weder aus dem Gesetz noch aus der Ausführungsanweisung vom 23. 2. 34 hervor.

3) Entspricht dem § 27 Abs. 2 S. 2 GemVerG. wonach der Leiter für die Unterrichtung der Bürgerschaft über alle wesentlichen Vorgänge in der Verwaltung Sorge zu tragen hat. Die Presse, deren Bedeutung für das öffentliche Leben die nationalistische Regierung richtig erkannt hat und sich zu eigen macht, wird hiermit weit über den Rahmen der früheren üblichen Bekanntmachungen offiziell in die öffentliche Verwaltung eingeschaltet.

4) Zum Anhörungsrecht der Berufsvertretungen forderte Bühler schon (a.a.O.) seit langem, daß es gewahrt und reichsrechtlich gesichert werden müsse. Er macht darüber hinaus den Vorschlag, Kommunalausschüsse der Wirtschaft zu gründen, die durch Aufklärung aller Wirtschaftskreise wirken und die Gesamtinteressen der Wirtschaft wahrnehmen sollen. Diese Forderung ist gerade heute, wo die

VerwG. Die Beratung ist wesentliche Voraussetzung zum rechtswirksamen Zustandekommen der Haushaltssatzung.[1])

Nach der Beratung stellt der Leiter der Gemeinde die Haushaltssatzung fest, § 6 a.a.O. In diesen dürren Worten ist der grundlegende Unterschied gegenüber dem früheren Rechts- und Verfassungszustand und die gesetzmäßige Verankerung des Führerprinzipes im Haushaltswesen zu tiefst begründet. Die verbindliche Kraft wird dem Haushaltsplan durch den Feststellungswillen des Leiters gegeben. Es unterliegt seiner Entschließung, inwieweit er dabei Anregungen, die sich aus der Beratung ergeben, berücksichtigen will oder nicht, § 6 S. 2 GemFinG.

Soweit dann noch einzelne Teile der Satzung genehmigungsbedürftig sind, ist die Genehmigung von der Aufsichtsbehörde einzuholen, § 7 a.a.O. Nach der Feststellung ist die Haushaltssatzung abschließend bekannt zu machen, § 8 a.a.O. Mit der Bekanntmachung erhält sie ihre Wirksamkeit.[2])

Neben der Haushaltssatzung bilden die Grundlage in der Finanzwirtschaft der Gemeinden die Satzungen und Gemeindeordnungen über sonstige Gemeindeabgaben, die Besoldungsordnung und der Stellenplan, die Satzungen und Gemeindeordnungen über die Verwaltung des Gemeindevermögens und der wirtschaftlichen Unternehmungen, welche die Gemeinde betreibt oder an denen sie beteiligt ist. Soweit die Wirtschaftsführung der Gemeinden durch derartige Satzungen oder Ordnungen von vorneherein festliegt, sind die in diesen Kreis fallenden Posten des Haushaltsplanes gebunden, d. h. sie erscheinen zwar im Haushaltsplan, aber über ihre Höhe und Zweckmäßigkeit ist bereits an anderer Stelle entschieden. Die Satzungen und Ordnungen sind daher für die Gestaltung des Haushaltsplanes von hervorragender Bedeutung. Die Tendenz geht heute dahin, bestimmte Gruppen im Haushaltsplan unabhängig von der jährlichen Festsetzung zu gestalten und sie in Satzungen oder Ordnungen zu verweisen. Der Haushaltsplan liegt damit insoweit schon bei der Aufstellung fest, da die Geltungsdauer der Satzungen und Gemeindeordnungen nach § 1 Ziff. 2—4 GemFinG. über das laufende Rechnungsjahr hinausreicht und zwar so lange, bis sie, soweit gesetzlich

---

Gemeinden auch in das große Arbeitsbeschaffungsprogramm eingespannt sind, besonders akut.
Nach § 86 Abs. 3 DGO. ist der Hbushaltsplan in Zukunft erst n a c h der ordnungsmäßigen Feststellung und Bekanntmachung öffentlich auszulegen. Die Anregungen können daher erst beim nächstjährigen Haushaltsplan berücksichtigt werden. Ebenfalls ist der Anspruch auf eine Abschrift des Haushaltsplanes beseitigt worden. Eine Erklärung für diese Regelung läßt sich schlecht finden.

1. Ausf. anw. zum GemFinG. v. 23. 2. 34 zu § 5; Hettlage-Lochschelder-Spielhagen § 5 Anm. II, S. 98.
2) Hetlage-Loschelder-Spielhagen, a. a. O. § 8 Anm. I, 1 S. 107, § 86 DGO. hat die gleichen Grundsätze beibehalteu.

nichts anderes bestimmt ist, aufgehoben, geändert oder infolge einer Befristung, die in ihnen enthalten oder von der Aufsichtsbehörde im Falle einer Genehmigung ausgesprochen ist, unwirksam werden, § 2 Abs. 2 a.a.O.

Eine Bemerkung über die technische Seite des Haushaltsplanes mag an dieser Stelle noch eingefügt werden. Es wird allgemein von den Einzelplänen und dem Gesamtplan, von dem ordentlichen und außerordentlichen Haushaltsplan gesprochen, § 14 GemFinG. In den Einzelplänen sind die Ausgaben und Einnahmen der einzelnen Sachgebiete in der Gemeindeverwaltung ausführlich zusammengefaßt.[1]) Ihre Endsummen treten dann im Gesamtplan in die Erscheinung. Diese Anordnung ist der Uebersichtlichkeit wegen getroffen worden. In dem außerordentlichen Haushaltsplan sind die Einnahmen aus Darlehen und Rücklagemitteln sowie sonstige nicht regelmäßige Einnahmen, die nicht ordentliche Einnahmen darstellen, und die aus ihnen zu bestreitenden Ausgaben aufzunehmen und zum Ausgleich zu bringen, § 14 Abs. 1 S. 3 a.a.O. Der ordentliche Haushaltsplan umfaßt die Verwaltungseinnahmen und die allgemeinen Deckungsmittel sowie die aus ihnen zu bestreitenden Ausgaben, § 14 Abs. 1 S. 2 a.a.O. Die Unterscheidung zwischen dem ordentlichen und außerordentlichen Haushaltsplan soll verhindern, daß die laufenden Ausgaben der Gemeinde aus besonderen einmaligen Einnahmen, die im Kreditwege beschafft worden sind, gedeckt werden, um so eine Verschuldung der Gemeinde durch die Ausgaben in der laufenden Wirtschaft zu verhindern.

Aus den gesamten Bestimmungen über die Entstehung des Haushaltsplanes möchte ich auf einen Punkt noch besonders zu sprechen kommen.

Nach § 1 GemFinG. (§ 83 DGO.) ist der Haushaltsplan in der Satzung über den Haushaltsplan (Haushaltssatzung) festzustellen. Mit der Haushaltssatzung wird ein zweifacher Zweck erreicht.

1. Schon in der Form der Haushaltsfestsetzung wird die Bindung der mit der Ausführung des Planes betrauten Personen an den Plan hervorgehoben. Es liegt der Schluß nahe, die Haushaltssatzung rechtlich ähnlich zu werten, wie nach Labends Auffassung das Reichshaushaltsgesetz, als formelles Gesetz ohne materielle Gesetzeswirkungen.[2]) Der Labandsche Begriff hat aber nur im Rahmen der Gewaltenteilungslehre seine Berechtigung, denn ohne den Ausweg über das formelle Gesetz

1) Hettlage-Loschelder-Spielhagen a.a, O. zu § 14 Anm. I; Ausf. anw. vom 23 2. 34 zu § 14. Im Runderlaß des preuß Ministers des Innern vom 31. 7. 33 werden 41 der wichtigsten Fachausdrücke des kom. Haushaltswesens umschrieben.

2) In diesem Sinne Hettlage-Loschelder-Spielhagen Kom. zum GemFinG § 1 Anm. II 1 S. 84; „Die Haushaltssatzung übernimmt damit die Funktion, die nach dem früheren Gemeindeverfassungsrecht dem Bewilligungsbeschluß der Vertretungskörperschaften zugewiesen war."

waren Erscheinungen wie das Haushaltsgesetz im Begriffsgebäude des parlamentarischen Staates nicht einzuordnen. Gesetz, Satzung, Recht im Führerstaat bedeuten eine Qualifikation des Führerwillens und setzen nicht notwendig voraus eine gleichmäßige generelle Anordnung an eine unbestimmte Zahl von Untertanen, woran man bei dem Ausdruck Haushaltssatzung allerdings zuerst denken wird. Recht ist auch der in dieser bestimmten Form sich zeigende nationalsozialistische Staatsgestaltungswille, ist die Verwaltungsanordnung des Leiters der Gemeinde. Seine Qualifikation und besondere Bestandskraft erhält der Führerwille in Normalfällen durch ein bestimmtes formelles Verfahren, in dem er nach außen erkennbar in die Erscheinung tritt, wie das für den Haushaltsplan in den §§ 4—8 GemFinG. festgelegt ist. Darum ist zu betonen, daß die Haushaltssatzung und ihr der Haushaltsplan nicht nur eine freie ungebundene herrschaftliche Entscheidung des Gemeindeleiters sondern auch das Ergebnis eines im einzelnen vorgeschriebenen formellen Verfahrens darstellt.

2. Dadurch, daß neben dem Haushaltsplan die übrigen oben genannten Festssetzungen in der Haushaltssatzung aufgeführt und logischerweise aufeinander abgestellt sein müssen, sollen sämtliche Beteiligten gerade bei der Festsetzung des Haushaltsplanes besonders auf die Ausgabendeckung hingewiesen werden.[1]) Es ist in vergangener Zeit an der kommunalen Finanzverwaltung immer wieder gerügt worden, daß unbeschwert von Deckungssorgen die Ausgaben festgelegt und zu guter Letzt auch die Steuersätze, Kassenkredite und Anleihen vor und nach bewilligt wurden.[2]) Demgegenüber ist die straffe Zusammenziehung der notwendig zusammenhängenden Festsetzung in der Haushaltssatzung ein Fortschritt, um die Verantwortung bei der Festsetzung des Haushaltsplanes zu stärken und gleichzeitig mit der Feststellung des Haushaltsplanes in der Haushaltssatzung ein vollständiges Bild über die Finanzwirtschaft zu geben.[3])

Die Bedeutung der formellen Vorschriften darf nicht unterschätzt werden. Sie sind das notwendige Gegengewicht zur Führerverwaltungs-

1) V. Lympius Küchenhoff, Kom. z. GemVerfG und GemFinG, Anm. 1 zu § 1 GemFinG S. 171 . . „Haushaltssatzung hat sowohl äußerliche wie auch innerliche Bedeutung . . daß der Inhalt der einzelnen Teile aufeinander abgestellt sein muß"

2) Most in Bühler-Most, Finanzlage der Ruhrgebietstädte I S. 19 weist in diesem Zusammenhang auf den anderen großen Uebelstand hin, der durch das System der Steuerüberweisungen geschaffen worden ist, durch das das klüglich ausgedachte Miquel'sche System des Kommunalabgabengesetzes beseitigt wurde. Man kann sagen, daß das Steuerüberweisungssystem zum mindestens ganz erheblich die Ausgabendeckung in den Gemeinden erschwert und dadurch bei den verantwortlichen Stellen eine gewisse Sorglosigkeit im Vertrauen auf die Hilfe des Staates gefördert hat.

3) Loschelder, RuPrVBl Bd. 55 S. 29

form. Das Führertum ohne Bindungen artet allzu leicht in Willkürherrschaft aus, da eben nicht alle Führer vollkommene Menschennaturen sein können. Schon durch das Gesetz selbst ist daher der Willkürherrschaft vorgebeugt.

C. Die rechtliche Bedeutung des Haushaltsplanes im einzelnen.

I. Der Haushaltsplan als Entscheidung des Leiters der Gemeinde gegenüber der Gemeindebürgerschaft.

In dem Gemeindefinanzgesetz ist eine klare Stellungnahme, welche, rechtliche Bedeutung dem Haushaltsplane zukommen soll, nicht ohne weiteres zu erkennen. In Betracht kommen die §§ 31—43. Diese Bestimmungen sind in weitem Umfang der Reichshaushaltsordnung und der Gemeindefinanzverordnung entlehnt. In ihrem Inhalte erinnern sie noch vielfach an parlamentarische Verhältnisse. So läßt sich unschwer aus ihnen lesen (bes. aus den §§ 32—36), daß die Haushaltsmittel dem Leiter der Gemeinde „bewilligt" werden, d. h., das er zur Leistung von Ausgaben zu den im Haushaltsplan bezeichneten Zwecken und bis zur dort vorgesehenen Höhe „ermächtigt" wird. Da der Leiter der Gemeinde aber selbst den maßgebenden Feststellungsbeschluß unter voller Entscheidungsfreiheit faßt, kann in der ihm zugedachten Bewilligung oder Ermächtigung bestenfalls eine inhaltlose Rechtsform gesehen werden. Denn die Ermächtigung als Rechtsverhältnis setzt zwei handelnde Parteien voraus, die ermächtigende und die ermächtigte. Man kann aber nicht sagen, daß die Gemeindebürgerschaft durch das formelle Verfahren zur Feststellung des Haushaltsplanes dem Leiter die Ermächtigung erteile. Ausschlaggebend in diesem Verfahren ist der Feststellungswille des Leiters. Das formelle Verfahren ist wohl geeignet, der Kundgebung dieses Willens in bestimmter Form eine bestimmte (rechtskraftartige) Festlegungswirkung zu geben, es kann aber als reines Verfahren nicht dem Leiter der Gemeinde gegenüber personenhaft als ermächtigendes Rechtssubjekt auftreten.

Tatsächlich versteht das Gemeindefinanzgesetz unter der rechtlichen Bedeutung der „Bewilligung" auch etwas anderes. Denn, wenn es davon ausgeht, daß Beträge, die bei übertragbaren Ausgabebewilligungen am Schlusse eines Rechnungsjahres nicht verwendet sind, nur mit vorheriger Zustimmung (§ 36 Abs. 2) oder überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben nur mit Genehmigung des Leiters der Gemeinde verausgabt oder geleistet werden dürfen (§ 39), so ist umgekehrt für den Normal-

fall hieraus zu entnehmen, daß die ordnungsmäßigen Ausgaben vom Leiter der Gemeinde denjenigen Stellen bewilligt sind, die nunmehr für die nicht ordnungsmäßigen oder nicht vorgesehenen die Bewilligung nachzusuchen. Was nun hier als Rechtens anzusehen ist, soll im folgenden im einzelnen dargelegt werden.

Der Haushaltsplan in der festgestellten Form verkörpert die Entscheidung des Leiters der Gemeinde, die Finanzwirtschaft im kommenden Haushaltsjahr so und nicht anders zu führen. Die Entscheidung ist von ihm nach sorgfältiger Beratung und Ueberlegung getroffen und nach außen klar kundgegeben worden. Es ist eine grundsätzliche Entscheidung in seiner Gemeindeführung gegenüber der Gemeindebürgerschaft, deren öffentliches Wohl ihm anvertraut ist. Es ist sein Arbeitsplan. Aus diesen Erwägungen heraus ist der Leiter der Gemeinde an dem von ihm als richtig erkannten Plan selbst gebunden, soweit nicht im Laufe des Haushaltsjahres unvorhergesehene Ereignisse etwas anderes bedingen.

1. Formelle Bestandskraft des Haushaltsplanes.

Der Haushaltsplan besitzt formelle Bestandskraft gegenüber dem Leiter der Gemeinde. Diese Wirkung entspricht derjenigen, die unter der früheren Verfassungsform durch die Verabschiedung des Haushaltsplanes gegenüber der Beschlußkörperschaft eintrat. Es liegt in der Bindung eine Einengung des Leiters in seinem entscheidungsfreien Handeln und die Einordnung und beständige Hinwendung der täglichen Verwaltungsgeschäfte auf einen großen einheitlichen Plan, der nach sorgsamer Beratung als der Gemeindebürgerschaft dienlich erkannt und gewertet wurde. Das Gemeindefinanzgesetz bekennt sich zu diesem Ergebnis, dadurch, daß es ausdrücklich bestimmt, „die Haushaltswirtschaft der Gemeinde ist von dem Leiter der Gemeinde nach dem Haushaltsplane zu führen", § 31 Abs. 1, (§ 89 DGO.) und daß sie eine Aenderung der Haushaltssatzung im Laufe des Rechnungsjahres nur durch eine Nachtragssatzung für zulässig erklärt, § 11 Abs. 1.

Die Bestandskraft des Haushaltsplanes äußert sich in drei Richtungen: sachlich, nominell und zeitlich. In der herrschenden Lehre werden diese Wirkungen unter dem Grundsatz der „Spezialität des Haushaltsplanes" zusammengefaßt. In den drei Punkten kristallisiert sich der Kern des in allen Verfassungsformen wiederkehrenden Haushaltswesens. Denn einmal ist es hierbei verhältnismäßig gleichgültig, in welcher Form der endgültig vorliegende Haushaltsplan zustande gekommen ist. Zum andern wird kraft der Rechtsvorschriften, die eine Beachtung der Grundsätze der Spezialität gewährleisten, das ausführende Organ in

seiner Freiheit, darüber zu befinden, wie und wann die Haushaltsmittel verwendet werden sollen, auf einen eng begrenzten Raum gebracht. Es wäre ja an sich denkbar, daß der Haushaltsplan im Endergebnis einen Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben erzielen wollte und innerhalb der Endsummen dem ausführenden Organ die freie Verfügungsgewalt und Approbierung überließ. Eine derartige „Votierung des Etats en bloc"[1]) kennt das deutsche Staats- und Verwaltungsrecht nicht.

Die wesentliche Bedeutung der dreiseitigen Spezialität liegt also darin, daß die freie ungebundene Verwaltungs- und Wirtschaftsführung des Leiters der Gemeinde in dem noch zu erörternden Rahmen beschränkt wird. Welche Bedeutung innerhalb dieser Beschränkung der Haushaltsplan hat, ist eine ganz andere Frage, die uns späterhin noch beschäftigen wird.

a)

Die sachliche Bindung des Leiters der Gemeinde bewirkt, daß die angesetzten Beträge nur zu dem im Haushaltsplane bezeichneten Zwecke, so weit und solange dieser fortdauert, verwendet werden dürfen, § 36 Abs. 1 S. 1 GemFinG. Zur Sicherung und Durchführung der zweckgebundenen Mittelverwendung muß vor allen Dingen die Zweckbestimmung aus dem Haushaltsplan unmißverständlich hervorgehen.[2])

Die grundlegende Position ist für den Leiter der Gemeinde der Titel, gegebenenfalls das Einzelkapitel. Sind aber innerhalb des Titels in der Zweckbestimmung oder Erläuterung bestimmte Maßnahmen mit den auf sie entfallenden Beträgen einzeln aufgeführt, so dürfen Beträge, die bei solchen Maßnahmen erspart werden, nicht zu irgend einer anderen Maßnahme verwendet werden, sondern sind von der Ausgabebewilligung in Abgang zu stellen, § 37 Abs. 2 GemFinG. Ausnahmsweise haben in diesen Fällen die Erläuterungen die gleiche Kraft wie die Haushaltspositionen selbst. Im übrigen wirkt sich also die Bestandskraft bis herab zu den einzelnen Titeln aus. In diesem eng umgrenzten Kreis ist der Leiter der Gemeinde zur Verwendung der Mittel auf Grund des Haushaltsplanes frei.

Die Uebernahme von Haushaltsmitteln aus einem Titel zu einem anderen, wenn sie hier erspart und dort zur Ueberschreitung benutzt werden sollen (Virement), ist dann kein Verstoß gegen den Grundsatz der Spezialität, wenn die Ausgabebewilligungen im Haushaltsplan als gegen-

1) So auch Neumark, der Reichshaushaltsplan S. 24 Trumpler, Die Reform des Haushaltsrechts in Reich und Preußen S. 37

2] Kühnemann, Haushaltsrecht und Reichsetat S. 59; Schulze-Wagner, Kom. zur RHO § 30 Anm. 2

seitig deckungsfähig bezeichnet worden sind,[1]) § 35 a.a.O. Unter welchen Voraussetzungen Ausgaben als gegenseitig deckungsfähig bezeichnet werden können, ist im § 21 a.a.O. näher angegeben. Diese sogen. Budgetklausel soll auf die unbedingt notwendigen Fälle beschränkt bleiben.[2]) Alle Verschiebungen innerhalb des Haushaltsplanes, die ohne Budgetklausel vorgenommen werden, sind als Verletzung des Haushaltsplanes anzusehen und dementsprechend zu behandeln.

b)

Die nominative (quantitative) Spezialität des Haushaltsplanes besagt, daß Ausgaben nur insoweit geleistet und Verbindlichkeiten insoweit nur eingegangen werden dürfen, als Mittel dafür im Haushaltsplane vorgesehen sind, § 48 a.a.O.

Abweichungen hiervon sind in Form von über- oder außerplanmäßigen Ausgaben möglich. Diese können einen zweifachen Grund haben, entweder sind sie durch freie Entschließung des Leiters der Gemeinde oder durch die Natur der Sache herbeigeführt. Beide Arten werden sich nie vermeiden lassen, da in jeder Wirtschaft mit unvorhergesehenen Ereignissen gerechnet werden muß. Da derartige Ausgaben gewöhnlich eine Störung des Gleichgewichts im Haushaltsplane zur Folge haben oder mindestens diese Gefahr in sich bergen,[3]) sind sie nur unter Beachtung besonderer Sicherheitsmaßnahmen zulässig. Und zwar ist die Genehmigung des Leiters der Gemeinde nach vorheriger Beratung mit den Gemeinderäten erforderlich. Es werden aber nur unbedeutendere Posten in den Haushaltsplan eingegliedert werden können, da sie auch in den bereits veranschlagten Einnahmen ihre Deckung finden müssen.

Alle größeren und grundsätzlich außerplanmäßigen Ausgaben bedürfen haushaltsrechtlicher Veranschlagung, da auch für ihre Deckung gesorgt werden muß. Zur Verwirklichung der nachträglichen Veranschlagung dienen die Nachtragssatzungen, § 11 GemFinG. Die Bedeutung einer Nachtragssatzung ist die gleiche wie die einer ordentlichen Haushaltssatzung. Sie wird auf dem gleichen Wege beschlossen, und es gelten für sie die gleichen Grundsätze. Es wird sich mitunter nicht vermeiden lassen, daß von dem Leiter schon Anweisung zur Leistung von nichtplanmäßigen Ausgaben gegeben werden muß, bevor noch eine Nachtragssatzung vorliegt. Derartige Ausgaben erhalten aber erst durch ihre Bereitstellung in der Nachtragssatzung die Wirkung, daß sie bei der endgültigen Rechnungslegung nicht mehr als Verletzung des Haushaltsplanes erscheinen.

1) Neumark, a.a.O. S. 304; Kühnemann, a.a.O. S. 61; Schulze-Wagner, a.a.O. § 0 Anm. 2 und 6. Der Vermerk lautet: „Zu Kapitel X Titel Y: die Mittel deckbe sich gegenseitig" o.ä.
2) Ausf. anw. vom 23. 2. 34 zu § 21
3) Kühnemann, a.a.O. S. 62

c)

Die zeitliche Spezialität des Haushaltsplanes besteht darin, daß die Voranschläge ihre Bestandskraft nur in dem Zeitraum, für den die Haushaltssatzung festgestellt worden ist, besitzen und nur insoweit eine rechtmäßige Grundlage für die Anweisung und Leistung der Ausgaben bilden, § 36 Abs. 1 S. 1 a.a.O. Nur die ausdrücklich als übertragbar bezeichneten Ausgabemittel und die zu einmaligen und zu außerordentlichen Ausgaben bewilligten Mittel bleiben, wenn der Haushaltsplan nicht etwas anderes bestimmt, bis zum Rechnungsabschlusse für das auf die Schlußbewilligung folgende nächste Rechnungsjahr zur Verfügung des Leiters der Gemeinde, § 36 Abs. 1 S. 2 a.a.O.

Die Wirkungen des Haushaltsplanes die ich hier unter der Oberzeichnung formelle Bestandskraft zusammengefaßt habe, beruhen auf den einzelnen angeführten positiv rechtlichen Vorschriften. Diesen Bestimmungen fällt unter der Führerverwaltungsform erhebliche Bedeutung zu, in gleichem Maße und aus gleichen Gründen wie die Formvorschriften bei der Aufstellung des Planes. Das Führerprinzip in seiner reinsten Form setzt ideale Naturen voraus, die in der Wirklichkeit nur sehr selten anzutreffen sind. In klarer Erkenntnis dieser Dinge hat das Gesetz daher von vornherein den scharf abgezirkelten Kreis von Verwaltungsanordnungen aufgestellt. Wir werden immer wieder beobachten können, daß das Führertum, durch die notwendige Ergänzung im Unterführertum als Begleiterscheinung, so bedauerlich das auch sein mag, die besondere Betonung formell rechtlicher Vorschriften hat. Es hängt das eben mit der Unzulässigkeit der menschlichen Natur zusammen. Die Aufgabe der Aufsichtsbehörden besteht darin, in allem das rechte Maß und den rechten Weg zu finden.

2. Der Haushaltsplan als Umgrenzung der Verwaltungsbefugnis des Leiters der Gemeinde.

Die Bestandskraft des Haushaltsplanes in ihren drei Richtungen grenzt die Freiheit des Leiters der Gemeinde in der Haushaltswirtschaft während des planmäßigen Jahres ein. Es bleibt nun die Frage zu beantworten, welche Bedeutung die Einheiten des Haushaltsplanes innerhalb der Freiheitszone für den Leiter besitzen.

Nach § 32 GemFinG. wird durch den Haushaltsplan der Leiter der Gemeinde zur Leistung von Ausgaben zu den im Haushaltsplan bezeich-

1] S. 66 ff.

neten Zwecken und bis zur dort vorgesehenen Höhe nur ermächtigt nicht auch verpflichtet. Ich habe schon darauf hingewiesen,[1]) daß hier nicht von einer Ermächtigung des Leiters im landläufigen Sinne (§§ 182 ff. BGB.) gesprochen werden kann. Es soll mit diesen Worten vielmehr nur der Zustand umschrieben werden, daß der Leiter der Gemeinde frei darüber entscheiden kann, ob und inwieweit er die angesetzten Haushaltsmittel zu den bezeichneten Zwecken verwenden will oder nicht, und daß ihn der einmal von ihm beschlossene Plan nur bis zu dieser Grenze bindet. Zur Führung der gesamten Finanzwirtschaft ist der Leiter der Gemeinde schon um deswillen befugt, weil ihm die Verwaltung der Gemeinde obliegt, und er allein alle Entscheidungen in voller und ausschließlicher Verantwortung zu treffen hat.[2]) Darum kann ihm der Haushaltsplan in dem speziellen Titeln nicht (rechtsbegründend) das erst gewähren, was er bereits schon besitzt, zumal die Haushaltswirtschaft nichts außerhalb einer Gemeindeverwaltung Liegendes ist. Es kommt dem Haushaltsplan gegenüber dem Leiter der Gemeinde keine positiv rechtsgewährende sondern nur eine negative rechtsbeschränkende Wirkung zu. Dieser Schluß wird allein der Führerstellung des Leiters in der Gemeindeverwaltung, wie sie sich nach dem Gemeindeverfassungsgesetz darstellt, gerecht.

Die gegenteilige Meinung fußt hauptsächlich auf der Formulierung des § 32 Abs. 1 GemFinG. die allerdings zu Zweifeln Anlaß geben kann.[3]) Ich halte diese formelle Beweisführung in ihrem Ergebnis nicht mit den Grundsätzen in der nationalsozialistischen Gemeindeverwaltung für vereinbar. Die Formulierung des § 32 ist noch auf parlamentarische Verhältnisse zugeschnitten. Sie findet sich in der R.H.O., sie fand sich in der Gemeindefinanzordnung und hat sich der vorwärtsschreitenden Neubildung der Kommunalverhältnisse noch nicht angepaßt.[4])

Die Vorstellung von der „Ermächtigung" liegt sehr nahe, wenn man den § 32 GemFinG. den § 10 ebendort gegenüberhält. Denn nach § 10 ist der Leiter der Gemeinde in der haushaltlosen Zeit nur zu den dort im einzelnen aufgeführten Maßnahmen der Haushaltwirtschaft be-

1) S. 35 f.
2) § 27 Abs. 2 GemVG; § 32 DGO
3) Hettlage-Loschelder-Spielhagen, Kom. zum GemFinG § 32 Anm. 1 S. 190: „So bedeutsam dieser Strukturwandel der Haushaltsbewilligung politisch und finanzwirtschaftlich auch ist, so hält doch unser gegenwärtiges Haushaltsrecht sowohl beim Reich, als auch bei den Gemeinden an dem Bewilligungscharakter des Haushaltplanes und an der Autorisation als seinem rechtlichen Kern fest".
4) Hettlage-Loschelder-Spielhagen a.a.O. „Jedoch könnte andrerseits die Rechtsnatur des Haushaltsplanes als Ermächtigung an den Leiter der Gemeinde dadurch in sich zusammenfallen und gegenstandslos werden, daß der L.d.G. heute die Ermächtigung sich selbst erteilt." Ich weiß nicht, warum die Rechtsnatur des Hpl. als Ermächtigung noch nicht gegenstandslos geworden sein soll.

fugt. Die Festsetzung des Planes bewirkt also, daß der Leiter der Gemeinde nunmehr planmäßig wirtschaften kann und von den Einigungen des § 10 befreit wird. In der Tat muß ich anerkennen, daß insofern der Haushaltsplan eine „Befreiung" bringt. Mir scheint aber diesem Umstand für die rechtliche Konstruktion weniger bedeutungsvoll zu sein. Der § 10 ist eine gesetzliche allgemeine Einschränkungsbestimmung, eine General-Klausel, die eine an sich bestehende allgemeine Verwaltungsbefugnis des Leiters der Gemeinde beschneidet, ist keine ermächtigende Bestimmung. Schon allein darin, daß diese Bestimmung zur Steuerung der Willkür in der Haushaltswirtschaft hat getroffen werden müssen, zeigt sich die grundsätzliche Auffassung des Gesetzes, daß der Leiter der Gemeinde nicht zur Führung der Haushaltswirtschaft in diesem Rahmen ermächtigt, sondern daß er in seiner Freiheit eingeschränkt werden muß. Die eine Tatsache, daß der Haushaltsplan festgestellt wird, beseitigt schon die Einengung des § 10. Der Haushaltsplan tritt an die Stelle des § 10 und bildet seinerseits die „Einengung" des Leiters der Gemeinde. § 10 und der Haushaltsplan als Ausfüllung der Blankettvorschrift des § 32 GemFinG. sind zwei einander ablösende Beschränkungen des Leiters der Gemeinde in der Führung der Haushaltswirtschaft.

Man wird mir weiter entgegenhalten, daß der Haushaltsplan lediglich die Ausfüllung der Blankettvorschrift des § 32 Abs. 1 bringt. Diese Funktion des Haushaltsplanes bezweifle ich auch nicht, nur meine ich, daß konstruktionsmäßig gesehen, die Blankettnorm und mit ihr die Ausfüllung als Rechtsbegründung inhaltlos ist als Verwaltungsbeschränkung Blut und Leben hat.

In der Praxis ist es weniger von Bedeutung, ob in dem Haushaltsbeschluß eine Einschränkung der Verwaltungsbefugnis des Leiters der Gemeinde oder eine Ermächtigung gesehen wird. Denn im Enderfolg ist beides ziemlich gleich. Die rechtlich schwer zu erfassende Führerinstitution in ihren Abgrenzungen im Gewande der übernommenen Rechtsbegriffe aufzuzeigen, soll die Erörterung dieser Fragen dienen.[1])[2])

Es ist, solange die Befugnis zur Festsetzung des Haushaltsplanes und die hiervon verschiedene Befugnis zur Ausführung zwei von einander mehr oder weniger abhängigen Organen zugewiesen war, in Wissenschaft und Praxis eingehend erörtert worden, welche positiv rechtsbe-

1] Ueber die Führerverwaltungsform als Rechtsbegriff hat Reinhard Höhn bereits eingehende Untersuchungen angestellt, bes. „Wandlung im staatsrechtlichen Denken, 1934"

2) Die Reichsgemeindeordnung hat es schon vermieden von einer Ermächtigung zu sprechen. Aus dem in Betracht kommenden § 86 ist die oben vertretene Auffassung klar zu entnehmen,

gründende Bedeutung dem festgestellten Haushaltsplan gegenüber dem ausführenden Organ beizulegen war. Allerdings haben sich derartige Untersuchungen fast garnicht oder nur nebenher auf die Kommunalverhältnisse erstreckt, da die staatliche Finanzwirtschaft einen klareren Ausgangspunkt bot. Für die Kommunen wurde gemeinhin angenommen, daß hier, soweit es sich nicht um politisch-parlamentarische Beziehungen handelte, die gleichen Grundsätze anzuwenden seien wie im Staate.[1])

Es lassen sich in der rechtlichen Beurteilung des Haushaltsplanes zwei grundverschiedene Auffassungen nachweisen. Beide gehen von der Form aus, in der der Haushaltsplan festgestellt wurde, dem Gesetzesbeschluß.

Die von Händel und Martitz angeführte Lehre,[2]) sah in der Festsetzung des Haushaltsplanes ein materielles Gesetz. Nach ihnen wurde durch den Haushaltsplan dem ausführenden Organ erst allgemein das Recht zur Führung der Finanzwirtschaft und speziell zur Ausführung dieses Planes materiell gegeben. Das Haushaltsgesetz bildete ein Organisationsgesetz des Reiches für ein Jahr.

Hiergegen wandte sich die Laband'sche Lehre,[3]) indem sie den formellen Gesetzesbegriff einführte. Laband schrieb formell dem Gesetzesbeschluß die Wirkung zu, daß der Haushaltsplan auch nur in dieser Form geändert werden könne und entnahm ihm materiell die im Gesetzesbeschluß enthaltene Zustimmung des beschließenden Organs zu dem vom ausführenden Organ vorgelegten Plan. Auf Grund der Zustimmung hielt er das ausführende Organ zur Ausführung für ermächtigt d. h. im voraus von der Verantwortung entlastet.

Verquickt wurde die Frage der Ermächtigung stets mit der anderen, ob die Regierung lediglich durch das Haushaltsgesetz zur Ausführung des Haushaltsplanes im einzelnen berechtigt oder verpflichtet sei. Hier hatte sich unbestritten die Ansicht durchgesetzt, daß innerhalb der einzelnen zweckbestimmten Titel dem ausführenden Organ Entscheidungsfreiheit zustände,[4]) wie das auch in der R.H.O. §§ 26 Abs. 1; 30; 34 anerkannt worden ist.

---

1) Mittelstädt-Schrader, Kom. zur RHO S. 352-353; Laband, Staatsrecht IV S. 539 Anm. 1

2) Hänel, das Gesetz im formellen und materiellen Sinne; Martitz, Ueber den konstitutiven Begriff des Gesetzes in Ztschr. f. d. ges. Staatswissenschaften Bd. 36 (1880) v. Rönne, Preuß. Staatsrecht 4. Aufl. Bd. I. 634 ff. Zorn, Staatsrecht I. S. 449 ff.

3) Anm. 1 S. 22

4) Kühnemann, a.a O. S. 30; Laband, Staatsrecht IV S. 542; Schulze-Wagner, a.a.O. § 25 RHO mit zahlreichen weiteren Literaturnachweisen. Unberücksichtigt bleibt hier natürlich die politische Seite. Darüber Heckel in Thoma-Anschütz S. 406 f.; Braun, DJZ 1927 S. 455

Als Besonderheit neben Laband mag noch Hatscheck erwähnt werden, der in der Festsetzung des Haushaltsplanes ein Rechtsgeschäft des Inhalts sah, „daß die von der Regierung geplante und im Etat festgestellte Einnahme und Ausgabe vom Standpunkt des Parlamentsrechts nicht beanstandet werde".[1]) Unter Verschiebung auf die rein parlamentarische Ebene legte Hatschek im Prinzip dem Haushaltsbeschluß eine ähnliche Wirkung bei wie Laband.[2])

Mit der Beseitigung des parlamentarischen Verwaltungssystems sind die wiedergegebenen Auffassungen auf die Stellung des Leiters der Gemeinde nicht mehr anwendbar, wie ich in den bisherigen Ausführungen darzulegen versucht habe. Es würde eine typisch formaljuristische Methode bedeuten, würde man heute das formelle Verfahren zur Feststellung der Haushaltssatzung dem Leiter der Gemeinde derartig gegenüberstellen, wie früher die Gemeindevertretung dem Gemeindevorstand gegenüberstand. Der Leiter der Gemeinde ist auch ganz an die Stelle der beschließenden Körperschaft getreten, hat deren Aufgaben und Rechte übernommen. Infolgedessen sind die rechtlichen Wirkungen, die früher durch Beschlüsse der Gemeindevertretung dem Gemeindevorstand gegenüber eintraten schon aus eigenem Rechte in der Stellung des Leiters der Gemeinde enthalten.

Wenn ich betont habe, daß in den einzelnen Titeln der Leiter der Gemeinde frei darüber entscheiden kann, ob er die entsprechenden Ausgaben leisten will oder nicht, so ist dieses Ergebnis nur vom Haushaltsbeschluß aus gesehen. Unberührt bleiben durch den Haushaltsplan gesetzliche Vorschriften, durch die eine tatsächliche Verpflichtung zur Ausgabe festgelegt sein kann.

Unter diesem Gesichtspunkt lassen sich die Posten des Haushaltsplanes in zwei Gruppen teilen. In die erste sind die sogen. willkürlichen Ausgaben zu nehmen. Das sind solche, die nur im Haushaltsplan auftreten und nicht kraft besonderer gesetzlicher Vorschriften zu verwenden sind. Für sie gilt uneingeschränkt das oben Gesagte. In die zweite Gruppe fallen die sogen. notwendigen Ausgaben, deren Verwendung auf Grund besonderer Gesetze schon festliegt, und die im Haushaltsplan nur deklaratorisch auftauchen. Es ist daran festzuhalten, daß die Rechtsordnung für den Haushaltsplan maßgebend ist, weil eben die Aufgabe des Haushaltsplanes darin besteht, das Funktionieren der Gesetze von der finanziellen Seite her zu gewährleisten. Wenn die Durchführung der bestehenden Gesetze und die Aufrechterhaltung der Organisation

1) Hatscheck, Deutsches und Preußisches Staatsrecht S. 218
2) Gegen Hatscheck schon Lederbogen, Die Etatgesetzgebung mit besonderer Berücksichtigung der Rechte des Reichsrates, S. 7

Mittel beanspruchen, so muß im Haushaltsplan, so lange nicht die Gesetze in dem dafür vorgeschriebenen Verfahren geändert werden, die Rechtsordnung anerkannt werden. Sowohl bei der Festsetzung als auch bei der Ausführung des Haushaltsplanes befindet sich der Leiter der Gemeinde daher in administrativer Gebundenheit.[1]) Wohlgemerkt, es wird die Pflicht zur Ausgabenleistung niemals aus dem Haushaltsplan begründet, sondern aus der Gesetzesordnung, so auch § 32 S. 1 GemFinG.

Bezüglich der Einnahmen mag fraglich sein ob die Ansätze im Haushaltsplan für den Leiter der Gemeinde irgend welche Bedeutung haben. Im § 32 GemFinG ist nur die Rede davon, daß der Leiter zur Leistung von Ausgaben ermächtigt wird. Im früheren Kommunalverfassungsrecht befanden sich ebenfalls keine Vorschriften über die Einnahmenseite. Im Reichsrecht wurde von der Staatsrechtslehre allgemein angenommen, daß die Aufführung der Einnahmen im Plane nur deklaratorische Bedeutung habe, und zwar aus dem Grunde, weil für sämtliche Einnahmen das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gelte. In den verfassungsrechtlichen Bestimmungen war nur von Bewilligung der Ausgaben und nicht der Einnahmen die Rede, wohl allerdings in der Preußischen Verfassung von 1920 im Artikel 63 Abs. 1.

Wenn man grundsätzlich der Einnahmenseite bisher aus dem angeführten Grunde nicht so viel Bedeutung beigelegt hat, so ist es auch weiterhin deswegen nicht geschehen, weil für sie alles das zutrifft, was über die Ausgaben gesagt worden ist. Wir haben oben den Unterschied zwischen notwendigen und willkürlichen Ausgaben und die verschiedene Bedeutung der Haushaltsfeststellung für beide hingewiesen. Würde man die Einnahmen unter diesem Gesichtwinkel sehen, so hätte man sie zum größten Teile in die Gruppe der notwendigen Einnahmen einzureihen. Denn die Einnahmen bestehen zum überwiegenden Teil aus Abgaben (Steuern, Gebühren, Beiträgen) der Bürger oder aus Steuerüberweisungen. Die Festsetzung der Einnahmeposten muß auf gesetzlichem Titel beruhen, denn die Abgaben können nur durch Gesetz oder Verordnungen auferlegt werden. Jede weitere Einnahmeverfügung bedeutet den Bürgern gegenüber eine belastende Verfügung, die wiederum in einem Gesetz oder einer Verordnung ihre Grundlage haben muß. Wenn nun schon die Einnahmen erhoben werden müssen, so hat ihre Aufführung im Haushaltsplan nur deklaratorische Bedeutung. Der Haushaltsplan kann

1) Prazak, Beiträge zum Budgetrecht, Arch. f. öff. Recht Bd. 11 S. 464: „Insofern daher die Ausführung der bestehenden Gesetze die Ueberschreitung der im Finanzgesetz angesetzten Ziffern erheischt, ist die Regierung nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet unter Ignorierung der Budgetansätze im Sinne der materiellen Gesetze vorzugehen."

die aus der bestehenden Ordnung zu erwartenden Einnahmen nur deklaratorisch wiedergeben, und kann zum Ausdruck bringen, daß sie in der angegebenen Höhe erwartet werden, sie können vom Leiter der Gemeinde aber nicht willkürlich erhöht oder verringert werden, da das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung auch ihm gegenüber gilt. Nur eine kleine Gruppe von Einnahmen wäre herauszuheben und zwar diejenigen, die aus dem eigenen Vermögen der Gemeinde fließen. Für die Einziehung der geplanten Einnahmen[1]) kann der Haushaltsplan die Ermächtigung geben.

3. Der Haushaltsplan als Grundlage der Verantwortung gegenüber der Gemeindebürgerschaft

Als Entscheidung gegenüber der Gemeindebürgerschaft birgt der Haushaltsplan zugleich die Grundlage der Verantwortung des Leiters der Gemeinde in sich. Der Leiter trägt nach zwei Seiten die Verantwortung für seine Haushaltsführung, gegenüber der Gemeindebürgerschaft und gegenüber dem Staate. Der Staat beschränkt sich auf die Nachprüfung der Haushaltsführung. Darüber wird weiter unten zu handeln sein. Gegenüber der Bürgerschaft ist der Haushaltsplan eine Entscheidung in dem Verhältnis des Führers zur Gefolgschaft. Ich will hiermit sagen, daß der Leiter den Haushaltsplan so zu gestalten und auszuführen hat, wie es aus seiner Führerstellung und der daraus sich ergebenden sittlichen Verantwortung zu erwarten ist. Die nationalsozialistische Staatsauffassung, in deren Gesamtbild auch der Haushaltsplan mit seinen Funktionen sich einfügen muß, ist für den Leiter der Gemeinde ebenso rechtsverbindlich wie das geschriebene Gesetz, das als deren Ausfluß erscheint.

Der Führergrundsatz schließt in sich, daß der Haushaltsplan auf gewissenhafte Sparsamkeit und höchste Wirtschaftlichkeit abgestellt ist. Denn „die von der Gemeinde benötigten Mittel sind der Ertrag schwerer Arbeit der in nachbarlicher Gemeinschaft verbundenen Volksgenossen".[2]) Der Leiter als Glied im nationalsozialistischen Aufbauprogramm hat infolgedessen in seiner Gemeinde dafür zu sorgen, daß die Mittel, die er für das Gemeinwohl in Anspruch nimmt, wirklich fruchtbringend für das Volksganze verwandt werden. Es sind dies nicht leere Worte. Denn ein Leiter, der das in ihn gesetzte Vertrauen als Führer nicht zu rechtfertigen vermag oder gar mißbraucht, hat seine Stellung verwirkt. Dieser

1) Z.B. Holzverkauf aus Städt. Waldungen.
2) Einleitung zum GemFinG Abs. 2

Satz gilt notwendig neben § 37 GemVG., denn er folgt aus der Führerinstitution selbst.

Die gemeinnützige, sozialistische Grundhaltung des Planes muß aus jedem Titel sprechen. Sie zeigt sich darin, daß der Leiter der Gemeinde durch seinen Plan dazu beiträgt, in der Gemeinde ordnend und ausgleichend, helfend und schützend das Zusammenleben der sich selbst formenden Gemeinschaftsglieder zu einer echten Volksgemeinschaft und Gefolgschaft zu gestalten. Der Haushaltsplan in der Gemeinde ist ein Instrument, durch das sich gerade das Zusammenleben der Gemeindebürger tief beeinflussen läßt, da alle Maßnahmen unmittelbar im örtlichen Kreise, der zumeist von allen übersehen werden kann, sich auswirken und jeder verfehlte Schritt von jedem einzelnen zu spüren ist. Darum ist eine versorgliche Haushaltswirtschaft in sozialistischem Geiste ein Stück Weges zum nationalsozialistischen Gemeinschaftsstaat.

Der Leiter der Gemeinde steht auch nicht kraft seiner Führerstellung der Gemeindebürgerschaft völlig unabhängig gegenüber. Vielmehr hat er seine Verantwortung für die gesamte Führung der Gemeindewirtschaft im sozialistischen Geiste auch zu vertreten. Die N.S.D.A.P. mit ihren Unterorganisationen ist heute die Trägerin der öffentlichen Rechte der Gemeindebürgerschaft, wenigstens soweit es sich um die allgemeine Kritik der öffentlichen Verwaltung handelt. Mißbraucht der Leiter der Gemeinde sein Amt oder seine Führerstellung entgegen den oben zitierten Grundsätzen und zwar so, daß aus seinem Verhalten eine offensichtliche Brüskierung des nationalsozialistischen Staatsgedankens spricht, so kann zunächst die Partei sich an die Aufsichtsbehörden wenden. Sie kann aber auch ihrerseits den Leiter, der in der Regel Mitglied der N.S.D.A.P. sein wird, aus ihren Reihen ausschließen. Der Ausschluß aus der Partei oder einer Nebenorganisation aus diesen Gründen, verpflichtet die staatliche Verwaltungsorganisation, ihn ebenfalls seiner Aemter zu entheben, denn keinesfalls darf ein von der geführten Gemeinschaft aus wohlerwogenen Gründen nicht anerkannter Führer noch weiterhin die Führung dieser Stelle behalten.[1])

Es wird sich vielleicht manchem der Gedanke aufdrängen, daß ich ist eine vorsorgliche Haushaltswirtschaft in sozialistischem Geiste ein allgemeinen zu ideal gezeichnet habe und daß ich die ganze Kette von einengenden Bestimmungen eigentlich für überflüssig oder für ein wenig herabsetzend halte. Ich habe jedoch bewußt die Führerverwaltungsform als ideale Erscheinung in den Vordergrund treten lassen, getreu den

1) Nach d DGO ist dem Beauftragten der NSDAP die Aufgabe zugefallen, politisch rmittler zwischen Gemeindevolk und dem Leiter der Gemeinde, weiterhin zum Staat zu sein.

einleitenden Worten, daß der nationalsozialistische Staat mit seinen Auffassungen und Einrichtungen für uns ein nicht zu kritisierender Ausgangspunkt bedeutet.

II. Der Haushaltsplan als Anordnung für den Leiter der Gemeinde untergeoreneten Verwaltungsapparat.

Mit Vorbedacht schreibt das Gemeindefinanzgesetz für die Feststellung des Haushaltsplanes die Form einer Satzung vor, § 1.[1]) Es wird hierdurch in den Vordergrund gestellt, daß dem Haushaltsplan die Wirkung eines objektiven Rechtssatzes beizulegen ist, allerdings beschränkt auf den dem Haushaltsplan seiner Natur nach innewohnenden Geltungsbereich. So werden durch den Haushaltsplan Ansprüche oder Verbindlichkeiten Dritter weder begründet noch aufgehoben, § 31 a.a.O., d. h. die Rechtskraft des Haushaltsplanes erstreckt sich nicht auf die Gemeindebürgerschaft oder darüber hinaus, richtet sich vielmehr nur gegen die Beteiligten gleich „nicht — Dritte". Zu diesen gehören der Leiter der Gemeinde und die Beamten des ihm untergeordneten Verwaltungsapparates. Wie die Bedeutung des Planes gegenüber dem Leiter beschaffen ist, ist oben ausgeführt worden. Es bleibt daher noch zu erörtern, ob und welche Kraft der Haushaltsplan innerhalb der untergeordneten Gemeindeverwaltung besitzt.

Nur in den kleinsten Gemeinden ist der Leiter in der Lage, alle haushaltsrechtlichen Angelegenheiten selbst zu erledigen. Durchweg steht ihm in der Verwaltung vor allen Dingen in der Kassenverwaltung ein fachlich durchgebildeter Beamtenapparat zur Seite, der in größeren Verwaltungen in einzelnen Teilen zu Dezernaten verselbständigt ist. Die Unterabteilungen arbeiten in ihrem Aufgabenbereich im allgemeinen selbständig, allerdings im Namen des Leiters. Der vom Leiter festgesetzte Haushaltsplan schiebt sich jährlich in die Gemeindeverwaltung als Ermächtigung für die untergeordneten Beamten oder Abteilungsvorsteher ein, die Gemeindeverwaltung im Rahmen und nach den einzelnen Ansätzen des Planes zu führen. Die einzelnen Abteilungen der Gemeindeverwaltung können nur tätig werden, Aufgaben übernehmen und ausführen in recht- und ordnungsmäßiger Form im Verhältnis zum Leiter der Gemeinde, soweit es ihnen nach den Bewilligungen des Haushaltsplanes erlaubt ist. Ohne Haushaltsplan liegt die gesamte nachgeordnete Gemeindeverwaltung brach, es sei denn, daß durch besondere Anordnungen des Leiters im eng begrenzten Kreis Zahlungen geleistet

1) § 83 DGO.

werden dürfen. Der Haushaltsplan ersetzt die besonderen Anordnungen für all die einzelnen in ihm genannten Zwecke und gibt somit generell den Unterabteilungen die Ausführungsbefugnis. Hierin liegt der Unterschied zu der Wirkung, die der Haushaltsplan dem Leiter der Gemeinde gegenüber besitzt.

Als dem im letzten Grunde Verantwortlichen ist es dem Leiter der Gemeinde unbenommen, innerhalb des Haushaltsplanes noch besondere Anordnungen zu treffen, die ebenfalls bindende Kraft haben. Es ist z. B. allgemein üblich, daß die Ausgabebefugnis der nachgeordneten Beamten auf 80% der angesetzten Höhe oder für jeden Monat auf eine bestimmte Quote beschränkt wird. Es wird sich trotz aller Sorgfalt, die auf die Ausgestaltung des Planes und die Anordnungen für seine Durchführung verwendet sein mag, nicht vermeiden lassen, daß gleichwohl Ereignisse eintreten, die nicht vorgesehene Ausgaben verlangen. Ich habe hierauf bereits einmal hingewiesen, als ich die Bestandskraft des Haushaltsplanes gegenüber dem Leiter umriß. Derartige über- und außerplanmäßige Ausgaben dürfen von den nachgeordneten Beamten nur mit ausdrücklicher Genehmigung des Leiters geleistet werden,[1]) § 39 GemFinG. In dieser Vorschrift bringt das Gesetz eindeutig zum Ausdruck, daß umgekehrt der Haushaltsplan als solcher eine an sich generell ermächtigende Norm für die tatsächlich verfügenden Beamten bedeutet, denn wenn für Ausnahmefälle die Genehmigung nachgesucht werden muß, dann ist sie für die planmäßigen Fälle durch den Plan gegeben. Von dem gleichen Gedanken geht das Gesetz im § 36 Abs. 2 bei übertragbaren Ausgabebewilligungen aus.

Nur aus diesen Erwägungen heraus lassen sich die Haftungsbestimmungen der §§ 139—140 GemFinG.[2]) für die nachgeordneten Beamten rechtfertigen. Schadensersatzpflicht folgt nur aus rechtswidrigem Verhalten. Den verletzten Rechtssatz bildet der Haushaltsplan als Ausfüllung der Blankettnorm des § 140. Würde der Haushaltsplan nur gegenüber dem Leiter Wirkungen hervorrufen, so dürfte auch nur er bei Verletzung des Planes in Anspruch genommen werden. Das Gesetz stellt sich aber bewußt auf einen anderen Standpunkt.

Zusammenfassend läßt sich daher feststellen, daß die rechtliche Bedeutung des Haushaltsplanes die im parlamentarischen System fast ausschließlich im Verhältnis des beschließenden zum ausführenden Organ gesehen wurde, auch hervorragend zu Tage tritt im Verhältnis des Gemeindeleiters zu dem ihm unterstellten Verwaltungsapparat. Im früheren

1] Nach § 1 d. 2 Durchf. VO v. 23. 2. 34 (G. S. S. 127) auch mit Genehmigung des allg. Vertreters des Leiters d. G.
2) §§ 92-93 DGO.

Verfassungssystem befand sich der Gemeindevorstand in einer merkwürdigen Zwitterstellung. Der beschließenden Körperschaft stand er gegenüber wie ein nachgeordneter Beamter, der zur Ausführung ermächtigt wird, dem ausführenden Verwaltungskörper gab er hingegen wieder Ausführungsermächtigung (in Delegation). Eigentliche Verantwortung blieb dabei denkbar unklar. Hier hat das Gemeindefinanzgesetz eingesetzt und im Verein mit der großzügigen Umgestaltung der gesamten Verwaltung auf Grund des Verfassungsgesetzes die Stellung und die Verantwortung des Leiters der Gemeinde nüchtern und unzweideutig herausgeschält, dabei aber auch die Stellung der nachgeordneten Beamten berücksichtigt.

Die Stellung, die dem Leiter der Gemeinde innerhalb der Finanzverwaltung beim Vorliegen einer Haushaltssatzung gegenüber der Gemeindebürgerschaft und den ihm nachgeordneten Beamten zukommt, ist ihm auch einzuräumen, wenn bei Beginn eines Rechnungsjahres eine rechtswirksame Haushaltssatzung noch nicht vorliegt. Ich glaube, daß sich auch hier der große Unterschied im Vergleich zu dem früheren Zustand feststellen läßt. Nach § 10 GemFinG. (§ 87 DGO.) ist der Leiter bis zum Zustandkommen der Satzung befugt, die Ausgaben zu leisten, die bei sparsamer Wirtschaftsführung zur Erhaltung bestehender Gemeindeeinrichtungen, zur Erfüllung der gesetzlich obliegenden Aufgaben und rechtlichen Verbindlichkeiten und zur Fortsetzung von Bauten, Beschaffungen und sonstigen Leistungen nötig sind, ferner unter den in den Ziff. 2—4 a.a.O. umschriebenen Voraussetzungen Einnahmen fortzuerheben, Kassenkredite in Anspruch zu nehmen und Darlehn aufzunehmen. Da der Leiter ausschließlich die gesamte Gemeindeverwaltung zu führen hat (§ 27 GemVG.), kann die „Befugnis" nach § 10 GemFinG. nur eine Einschränkung der Entscheidungs- und Führungsfreiheit und keine Ermächtigung sein. Von „Befugnis" und „Ermächtigung" konnte in diesem Zusammenhang in der parlamentarischen Verwaltungsform die Rede sein, da dort eben dem ausführenden Organ keine eigene alleinige Willensbildung zustand. Die Ausdrucksweise des § 10 ist offenbar noch von dieser Auffassung beeinflußt, ohne ihr sachlich noch zu entsprechen. Es hat § 7 GemFinVO., auf den § 10 zurückgreift, im System der Verwaltungsaufteilung in Willensbildung und -ausführung echte ermächtigende Bedeutung, § 10 GemFinG. hingegen in der Führerverwaltungsform nur beschränkende Bedeutung. Hier tritt sehr deutlich der Unterschied der verschiedenen Systeme in die Erscheinung.

Die nachgeordneten Beamten können in der haushaltslosen Zeit naturgemäß nur die Ausgaben leisten, zu denen sie vom Leiter die Er-

mächtigung haben, sei es durch eine generelle Anordnung sei es durch eine Einzelmaßnahme.[1])

Die in der haushaltslosen Zeit vorgenommenen finanzwirtschaftlichen Maßnahmen müssen in dem später zustandekommenden Haushaltsplan aufgenommen werden. Sie werden dann behandelt wie die übrigen Ansätze des Planes.

III. Der Haushaltungsplan als Grundlage der Staatsaufsicht.

Es ist in den bisherigen Darlegungen schon hervorgetreten, daß die Stellung der Gemeinde im Staate sich grundlegend gegenüber früheren Verfassungssystemen und Ideen von der Unantastbarkeit des kommunalen Selbstverwaltungskreises geändert hat. An die Stelle der Rivalität zweier Verwaltungsorgane ist die Einheitlichkeit der Führung überwacht von einer starken Staatsaufsicht getreten. Die der Staatsführung obliegenden Verantwortung verpflichtet sie, die Verwaltungsführung der Gemeinden daraufhin zu überwachen, ob die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Sauberkeit gewissenhaft beobachtet werden".[2]) Die Tendenz des Gemeindefinanzgesetzes geht dahin, dem Leiter der Gemeinde bei der Aufstellung des Haushaltsplanes weitgehende Freiheit zu gewähren, um aber nach Ablauf des Haushaltsjahres die sachliche Berechtigung der einzelnen Positionen und die Ausführung des Planes desto schärfer zu überprüfen.[3]) Allerdings ist diese Tendenz, die gewiß auf die so betonte Führerstellung des Leiters der Gemeinde zurückgeht, in zweifacher Hinsicht problematischer Natur.

Neben die rechtliche Einordnung der Gemeinden in den Staat tritt die Umklammerung durch die finanzwirtschaftliche Abhängigkeit vom Reich und Staat. Die einzelnen Etatsansätze sowohl auf der Ausgaben- wie auf der Einnahmenseite sind ein beredtes Zeugnis für die „Gliedhaftigkeit" der Gemeinden im Staat und im Reich. Durch eine noch vielfach unsystematische Aufgaben- und Lastenverteilung, in der Mehrzahl vom Reich oder Staat aus eigener Machtvollkommenheit einseitig durchgeführt, ist die Finanzwirtschaft der Gemeinden weithin gebunden. Im Haushaltsplan drückt sich die Aufgabenverteilung und der Lastenausgleich so aus, daß eine Reihe von Positionen von dem Willen des

1) Hettlage-Loschelder-Spielhagen behandeln die Bedeutung des § 10 noch im gleichen Sinne wie § 7 GemFinVO, hierzu § 10 GemFinG Anm. 1 S. 113; v. Lympius-Küchenhoff sehen in § 10 nur eine Erweiterung des § 7 GemFinVO, Anm. 1 zu § 10 GemFinG.
2) Einleitung zum GemFinG Abs. 5
3) Die Praxis ist auch schon anders, darüber weiter unten S. 101 ff.

Leiters unabhängig sind,[1]) z. B. auf der Ausgabenseite im Besoldungsetat, Schulwesen, Gesundheitswesen, auf der Einnahmenseite besonders in den Steuerüberweisungen. Derartig gebundene Posten lassen sich auch nicht vergleichen mit den sogen. notwendigen Posten im Haushaltsplan des Reiches, denn dort schreibt die selbst geschaffene, jederzeit änderbare Rechtsordnung die Haushaltsansätze vor, bei den Gemeinden scheidet aber jeder eigene Wille aus. Eigenverantwortliche Planung ist soweit schlechterdings unmöglich.

Noch in anderer Hinsicht scheint mir die Tendenz des Gesetzes bedenklich. Die Nachprüfung der vom Leiter der Gemeinde ausgeführten Finanzwirtschaft erstreckt sich denkbar weitgehend, — im einzelnen wird weiter unten hiervon zu sprechen sein, — nicht nur auf die sachgemäße Haushaltsführung innerhalb der einzelnen Positionen des Planes sondern darüber hinaus auf die zweckmäßige und wirtschaftliche Aufstellung des Planes selbst. Wie ein Damoklesschwert schwebt daher über dem Leiter bereits vor Beginn des Haushaltsjahres bei der Aufstellung des Planes immer die Frage, ob nach Ablauf des Jahres das Prüfungsamt rückschauend die von ihm für sachdienlich gehaltenen Ansätze auch billigen wird. Die Gefahr ist umso größer als das Prüfungsamt naturgemäß dazu neigen wird, die verschiedenen ihm vorliegenden Haushaltsrechnungen der von ihm betreuten Gemeinden zu vergleichen und hieraus seine Beschlüsse zu ziehen, ohne vielleicht die örtlichen Gegebenheiten erklärlichen Posten genügend zu würdigen. Jedenfalls wird die verantwortungsfreudige Führung weitgehend gedämpft und eingeengt durch die eventuell später eintretende Mißbilligung einer bürokratischen Behörde.

Diese Bedenken haben jedoch zurückzustehen gegenüber der Grundfunktion des Haushaltsplanes zum Staate, die darin besteht, daß der Aufsichtsbehörde die Möglichkeit gegeben ist, durch Einwirkung auf die Ausgestaltung, Durchführung und durch die Nachprüfung des Haushaltsplanes sicherzustellen, „daß die Gemeinde im Einklang mit den Zielen der Staatsführung gesetzmäßig, wirtschaftlich, sparsam und sauber verwaltet wird, § 59 GemFinG. Denn nur durch die straffe Aufsicht wird Gewähr dafür geboten, daß in den Tausenden von Gemeinden die Verwaltungsbefugnis der Gemeindeleiter sich hier und dort nicht zur Willkürherrschaft auswächst. Der Führerstaat kann sich nicht darauf beschränken, die Unterführer nur moralisch zu binden, sondern ebenso

1) Hierüber Beyer, Das Bevormundungsprinzip im Etatsrecht der altpreuß. Landgemeinden; Heinrichs, Die Einwirkungmöglichkeit der staatl. Aufsichtsbehörden auf die Gestaltung der kom. Haushaltspläne. Köttgen, Krise S. 4 mit weiterer Literaturangabe. Nach Köttgen stehen der Gemeinde noch 3% der steuerlichen Haushaltseinnahmen für eine individuelle Gestaltung der Verwaltung zur Verfügung.

notwendig ist die tatsächliche und rechtliche Einordnung. Der Staat als Instrument des Führers hat dafür zu sorgen, daß die Verantwortung der Unterführer gegenüber der Gemeinschaft und dem Führer auch bis zum Letzten durchgeführt wird.

Die rechtlich ausgestaltete Einflußsphäre der Aufsichtsbehörden auf die Gemeindefinanzwirtschaft läßt sich in zwei Gebiete aufteilen. Zu dem einen Kreis sind alle die Zuständigkeiten und Eingriffsmöglichkeiten zu rechnen, die sich bei der Aufstellung und Durchführung der Satzung ergeben und in den anderen Kreis fällt im wesentlichen die Nachprüfung der Haushaltsführung und die Entlastung des Leiters. Die Haushaltskontrolle war bisher eine Angelegenheit der Gemeinde, während die Aufsichtsbehörden bei Aufstellung und Durchführung des Haushaltsplanes schon immer Kompetenzen zustanden. Der Schwerpunkt der Neuordnung liegt demnach darin, daß die Nachprüfung der Haushaltsführung und die Entlastung des Leiters auf den Staat übergegangen ist.

1. Rechte und Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörde, die sich auf die Aufstellung und Durchführung der Haushaltssatzung beziehen.

a)

Auszugehen ist vom Informationsrecht[1]) der Aufsichtsbehörden. Spätestens gleichzeitig mit der öffentlichen Auslegung des Entwurfes der Haushaltssatzung ist eine Ausfertigung nebst Anlagen der Aufsichtsbehörde vorzulegen, § 4 Abs. 2 GemFinG. (§ 84 DGO.) Darüber hinaus ist die Aufsichtsbehörde berechtigt, sich jederzeit über alle Angelegenheiten der Gemeinde und ihrer Verwaltung zu unterrichten und hierzu Prüfungen vorzunehmen, Unterlagen einzusehen, schriftliche Berichte einzufordern und den Leiter der Gemeinde zum Vortrage zu laden, § 60 GemVG., (§ 108 DGO.) Außerdem kann sie an den Beratungen mit den Gemeinderäten teilnehmen, § 61 a.a.O. Derartige Informationswege mußten den Aufsichtsbehörden erschlossen werden, da die öffentliche Diskutierung des Haushaltsplanes in den Stadtverordnetensitzungen und die entsprechenden Presseberichte sowie die streitentscheidende Kompetenz in den früher zwischen den Gemeindeorganen so häufig auftauchenden Meinungsverschiedenheiten weggefallen sind.[2])

Nach der Festsetzung der Haushaltssatzung ist der Aufsichtsbehörde unter Nachweis der Veröffentlichung eine Ausfertigung vorzulegen, § 8

1) Früher vielfach als „Beobachtung" bezeichnet, Beyer, Bevormundung S. 12; Neuwiem, Zweckverbände S. 262. Peters Grenzen S. 234
2) Ausf. Anw. vom 26. 2. 34 zu § 60

Abs. 2 GemFinG. In ihr liegt die Grundlage für ein ev. aufsichtsrechtliches Einschreiten.

Eng verbunden mit dem Informationsrecht ist das Recht zur Raterteilung.[1]) Es folgt daraus, daß die Aufsichtsbehörden die Tätigkeit der Gemeinden nicht nur zu überwachen sondern auch positiv zu fördern haben, §§ 6—59 GemVG. Durch sie wird besonders der Vereinheitlichung der Verwaltung gedient.

b)

Stärkeren Grades ist das Mitwirkungsrecht bei Beschlüssen des Leiters der Gemeinde. Hierunter sind alle diejenigen Beschlüsse zu rechnen, deren Wirksamkeit von der aufsichtsrechtlichen Genehmigung oder Zustimmung abhängen. Die Haushaltssatzung als solche bedarf keiner Genehmigung, jedoch sind einzelne im § 7 Ziff. 1—6 GemFinG. benannte Teile der Haushaltssatzung genehmigungsbedürftig darunter besonders die Höhe der Steuersätze.[2])

Die Beschlüsse des Leiters der Gemeinde erhalten erst durch die Genehmigung ihre Wirksamkeit. Die Positionen im Haushaltsplan, die auf genehmigungspflichtige Beschlüsse zurückgehen, stehen daher erst nach der Genehmigung dem Leiter der Gemeinde zur Verfügung.

c)

Die dritte Stufe der aufsichtsrechtlichen Einwirkung auf den Willen des Leiters der Gemeinde liegt in der Beseitigung dieses Willens. „Die Aufsichtsbehörde kann Entschließungen und Anordnungen des Leiters der Gemeinde, die das bestehende Recht verletzen, den Zielen der Staatsführung zuwiderlaufen oder mit einer wirtschaftlichen, sparsamen und sauberen Verwaltung nicht im Einklang stehen, aufheben“.., § 63 GemVG. (§ 109 DGO.) Durch diese Bestimmung ist die aus dem früheren Gemeinderecht bekannte Beanstandung ersetzt worden. Jedoch greifen die Befugnisse der Aufsichtsbehörde nach der jetzigen Regelung weit über die §§ 15—29 Zust. Ges. hinaus. Es ist nicht zu viel gesagt, wenn man aus § 63 entnimmt, daß die Aufsichtsbehörde unmittelbar ziemlich alle Entscheidungen und Anordnungen des Leiters der Gemeinde aufheben kann. Die Ausführungsanweisung[3]) will allerdings der Aufsichtsbehörde nicht schon lediglich unter dem Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit einen Eingriff in die Verwaltungsführung des Leiters der Gemeinde zubilligen, um hierdurch nicht die Verantwortungsfreudigkeit zu beeinträchtigen. Es wird Sache der Praxis sein, den Mittelweg zu fin-

1) Peters, Grenzen S. 232; Jellinek, Verw.recht S. 532
2) Ebenso § 86 Abs. 1 DGO.
3) vom 26. 2. 34 zu § 63,

den. Diese weitgehenden Rechte der Aufsichtsbehörden werden nur verständlich als Gegenstück zu der ungebundenen Freiheit des Leiters der Gemeinde gegenüber der Gemeindebürgerschaft.

Die Aufhebung von Beschlüssen und Anordnungen richtet sich weniger gegen den Haushaltsplan als gegen die einzelnen den Positionen zu Grunde liegenden Beschlüsse. Immerhin ist durch § 63 nicht ausgeschlossen, daß der Beschluß zur Feststellung des Haushaltsplanes auch im Ganzen aufgehoben wird. Denn es bedarf wohl keiner weiteren Ausführung, daß im Haushaltsplan sachlich in seinem gesamten Aufbau die Grundsätze einer ordnungsmäßigen Verwaltung mißachtet werden können[1]) und somit ein Fall des § 63 GemVG. gegeben sein kann.

Neben dieser Beseitigung der Entscheidungen des Leiters der Gemeinde hat die Aufsichtsbehörde kraft ihrer Disziplinarbefugnis die Möglichkeit, die Ausführung eines Beschlusses des Leiters tatsächlich zu verhindern. Jedoch würde ein Verbot eine Sanktion nur haben, wenn die Voraussetzungen des Dienstvergehens vorlägen.[2]) Denn die für die Uebertretung des Verbotes verhängte Disziplinarmaßnahme könnte vom Leiter der Gemeinde im Disziplinarrechtswege auf ihre Rechtmäßigkeit hin nachgeprüft werden lassen. Endziel der Nachprüfung ist dann, ob die Anordnung der Aufsichtsbehörde wirklich durch die Verhältnisse bedingt war.

d)

An die Stelle der Zwangsetatisierung ist das Anordnungsrecht der Aufsichtsbehörde gemäß §64 GemVG,(§ 110 DGO.) getreten. Es wird hierin der Aufsichtsbehörde nicht grundsätzlich ein Ersatzbeschlußrecht gegeben, sondern ein Anweisungsrecht an den Leiter der Gemeinde. Der Leiter selbst hat das Erforderliche zu veranlassen. Es ist eine Art Zwangsvollstreckung. Der Aufsichtsbehörde steht das Anordnungsrecht nur zu, wenn die Gemeinde nicht das Nötige zur Erfüllung einer gesetzlich obliegenden Verpflichtung unternimmt. Die Verpflichtung muß also bereits bestehen[3])

Die Befugnisse der Aufsichtsbehörde gehen über diejenigen, die ihnen früher im Rahmen der Zwangsetatisierung zustanden, hinaus. Denn während die Zwangsetatisierung dazu diente, daß die von der Gemeinde zu leistenden gesetzlich bestehenden Zahlungen auch tatsächlich bewirkt wurden, ist nach § 64 die Aufsichtsbehörde in der Lage, sämtliche Entschließungen und Anordnungen des Leiters der Gemeinde, die mit den

1] Eine besondere Bedeutung hatten in der früheren Verfassung die Beanstandungen bei den Defizithaushaltsplänen erlangt, Seidel S. 58.
2] Rieß, Verw. Arch. Bd. 35 S. 298
3] Die Anordnung der Aufsichtsbehörde ist keine Entscheidung über das Bestehen dieser Verpflichtung, Oertel Kom. z. östl. St. O. S. 627; O.V.G. 40-132; 72-231; Berner in Brauchitsch I Zust. Ges. § 19 Anm. 1 S. 303

notwendigen Zahlungen im Zusammenhang stehen, z. B. die Beschaffung von Einnahmen, zu beeinflussen.

Den notwendigen Nachdruck erhält das Anweisungsrecht der Aufsichtsbehörde erst dadurch, daß sie zur Durchsetzung ihrer Anordnungen gegen den Leiter der Gemeinde Zwangsstrafen verhängen kann. Statt dessen oder daneben kann sie aber auch die Durchführung der Anordnung selbst übernehmen oder einem Dritten übertragen. In diesem Fall gilt die Anordnung als von der Gemeinde durchgeführt, § 65 GemFinG.[1]) e)

Das schärfste Mittel der Aufsichtsbehörden ist die Bestellung eines Beauftragten zur Wahrnehmung aller oder einzelner Obliegenheiten des Leiters der Gemeinde, der sogen. Staatskommissar, § 66 GemFG. (§ 112 DGO.) In der letzten Zeit vor dem Uebergang der Macht an die N.S.D.A.P. hat der Staatskommissar eine außerordentlich bedeutungsvolle Rolle erlangt. Seine gesetzliche Grundlage war nicht immer zweifelsfrei, bis diese Einrichtung durch die Juninotverordnung von 1931[2]) mit rückwirkender Kraft gesetzlich begründet wurde. Nunmehr ist im § 66 GemVG. klar festgestellt, daß der Beauftragte voll und ganz in die Stellung des Leiters der Gemeinde treten kann. Allerdings kann er aber auch nur an die Stelle des Leiters und nicht an die eines anderen Gemeindebeamten treten. Die Bestellung eines Kommissars wird in Frage kommen, wenn es der Leiter der Gemeinde unterläßt, in der gesetzlichen Frist eine Haushaltssatzung zu beschließen. Denn nach der Fassung des § 9 Abs. 2 GemFinG. ist es der Aufsichtsbehörde nicht verwehrt, auch den ganzen Haushaltsplan im Aufsichtswege zu beschließen[3])

Alle Maßnahmen, die von der Aufsichtsbehörde anstelle des Leiters der Gemeinde vorgenommen werden, oder die sie im Zwangswege vom Leiter vornehmen läßt, gelten als ordnungsmäßige Handlungen der Gemeinde. Werden daher auf diesem Wege Ausgaben oder Einnahmen in den Haushaltsplan eingesetzt, so haben derartige Positionen genau die gleiche Bedeutung wie andere vom Leiter der Gemeinde freiwillig festgesetzte. Nur wird man folgerichtig sagen müssen, daß es dem Leiter der Gemeinde nicht mehr freisteht, die zwangsverfügten Ausgaben zu leisten oder Einnahmen zu erheben, sondern daß durch das Eingreifen der Aufsichtsbehörde eine Verpflichtung zum Handeln begründet wird,[4]) denn darin besteht ja der Sinn der aufsichtsrechtlichen Maßnahme.

1] § 111 DGO, jedoch ist hier die Androhung von Zwangsstrafen fallen gelassen.
2] Teil II Kap IX § 3.
3] Hettlage-Loschelder-Spielhagen, Kom. z. GemFinG. § 9 Anm. II, S. 111 Friemelt, Die Einstellung von Einnahmen in den Haushaltsplan der Gem. durch die Aufs.beh. in Preußen, S. 8; Hübener in RuPrVBl, Bd. 46 S. 236, Heinrichs in „Die Landgemeinde" 1929 S. 11; OVG. 43-137.

Auf den ersten Blick hat es den Anschein, als ob die Aufsichtsbehörde durch die einzelnen im Gesetz aufgezählten Mittel nur in den Grenzfällen zum Eingriff in die Gemeindefinanzverwaltung in der Lage sei. In Wirklichkeit hat sie aber die gesamte Finanzgebarung der Gemeinden schon bei der Aufstellung des Planes in der Hand. Als das gebräuchlichste Tor hat sich bisher die Mitwirkung bei Beschlüssen des Leiters der Gemeinde und dabei vornehmlich die Genehmigung bei den in Anschlag gebrachten Kommunalsteuerzuschlägen gezeigt. Die Aufsichtsbehörden haben es in der Hand, durch Versagen der Genehmigung jede gewünschte Aenderung des Planes herbeizuführen. Solange die Genehmigung noch aussteht, kann der Leiter der Gemeinde den Plan nicht ordnungsmäßig verabschieden. Bis zur Feststellung des Planes ist der Leiter aber durch § 10 GemFinG. auf die Ausführung der allernotwendigsten Maßnahmen in seiner Wirtschaft beschränkt. Es bleibt ihm weiter unmöglich, den Plan bis zu der im § 9 Abs. 1 a.a.O. vorgesehenen Frist festzustellen. Nach der Fristverstreichung hat die Aufsichtsbehörde vollständig freie Hand, da nunmehr nach § 9 Abs. 2 sie allein für unverzügliche Feststellung der Haushaltssatzung nach Maßgabe der Vorschriften des Gemeindeverfassungsgesetzes über die Staatsaufsicht Sorge zu tragen hat, mit andern Worten, sie nach ihrem Willen die Haushaltssatzung beschließen kann.

2. Die Nachprüfung der Haushaltsführung und die Entlastung des Leiters der Gemeinde.

Wohl die wichtigste rechtliche Auswirkung des Haushaltsplanes zeigt sich darin, daß er als Grundlage für die Prüfung der Haushaltsführung und für die Entlastung des Leiters der Gemeinde sowie der nachgeordneten Gemeindeverwaltung dient. Die Rechnungsprüfung und Entlastung lag im parlamentarischen System bei der Gemeindevertretung, also bei dem gleichen Organ, das auch den Haushaltsplan zu beschließen hatte. Das entscheidende Gewicht lag dort auf der Feststellung des Haushaltsplanes, während die Abnahme der Haushaltsrechnung ziemlich unbemerkt vorüberzugehen pflegte. Durch die Korruptionsprozesse ist bewiesen, welche Bedeutung diesem Verfahren beizumessen war.

In der Gemeindefinanzverordnung war insofern schon eine Aenderung eingetreten, als die Rechnungsprüfung in den größeren Gemeinden (über 25000 Einwohner) von örtlichen Rechnungsprüfungsämtern vorzu-

nehmen war und in den kleineren vom überörtlichen Prüfungsverband, §§ 17—18 a.a.O. Die Entlastung hatte nach wie vor die beschließende Körperschaft vorzunehmen.[1])

Das Gemeindefinanzgesetz hat mit dem bisherigen System grundsätzlich gebrochen und das gesamte Prüfungs- und Entlastungswesen auf die staatlichen Aufsichtsbehörden übertragen. Nur als Verbeugung gegenüber den Gemeinden ist diesen eine Vorprüfung der Haushaltsrechnung zugestanden worden. Die nunmehrige Regelung findet ihre Rechtfertigung in dem hierarchisch gegliederten Führertum der öffentlichen Verwaltung.[2])

Es wird sich zeigen, daß in Zukunft die größere Bedeutung nicht mehr dem Haushaltsplane sondern der Rechnungslegung zukommen wird, denn der Haushaltsplan wird nicht mehr solch einer kritischen Beleuchtung unterzogen wie bisher in den parlamentarischen Debatten, die Rechnungslegung wird nicht mehr so stiefmütterlich behandelt wie in den parlamentarischen Kommissionen.[3])

Die strenge Durchführung dieses Prinzips hätte naturgemäß zur Folge, daß dem verbindlich festgestellten Haushaltsplan, wenn auch nach ihm verfahren würde, keine im voraus von der Verantwortung befreiende Wirkung innewohnen könnte und nur noch insofern Bedeutung zukäme als in ihm die gesamte Finanzwirtschaft einheitlich zusammengefaßt ist. Die Durchführung dieses Gedankens würde auf ganz einfache Art und Weise auch die heute so seltsame Rechtsfigur der Ermächtigung im Haushaltsplan beiseite legen und den tatsächlichen Verhältnissen allein entsprechen. Der Entlastungsbeschluß enthielte dann die allgemeine Liquidierung der Haushaltsführung des verflossenen Jahres, wie das ja auch in jedem Privatbetrieb üblich ist.

a] Rechnungslegung und Rechnungsprüfung.

Nach Abschluß des Haushaltsjahres hat der Leiter der Gemeinde den Haushaltsplan, wie er tatsächlich ausgeführt worden ist (Istetat)[4]) dem örtlichen Rechnungsprüfungsamt zur Vorprüfung vorzulegen. Die geleisteten Ausgaben und erhobenen Einnahmen sind entsprechend der Anlage des Haushaltsplanes zusammenzustellen (Jahresrechnung), außerplanmäßige Einnahmen und Ausgaben sind als solche auszuweisen, §§

1) Darüber Suren in RuPrVBl. Band 54 S. 201.
2) Die Reichsgemeindeordnung hat in den §§ 95 ff. die Regelung des preuß. Gem. Fin.G übernommen. Es ist insofern eine Erweiterung eingetreten, als die Rechnung auch den Gemeinderäten zu legen ist, § 16.
3] Hettlage-Loschelder-Spielhagen, § 32 Anm. I S. 190 „Bilanz mit Gewinn- u. Verlustrechnung."

109, 110, 111 GemFinG.[1]) Als Anlagen sind der Haushaltssatzung beizufügen die Nachweisung der überplanmäßigen Ausgaben und ihre Begründung, Nachweisungen über Vermögen und Schulden unter Angabe der während des Berichtsjahres eingetretenen Veränderungen, sowie ein Verzeichnis der am Schlusse des Rechnungsjahres noch unerledigten Vorschüsse und der vorhandenen Verwahrgelder, § 114 GemFinG.

aa] Vorprüfung durch das Rechnungsprüfungsamt.

Die Haushaltsrechnung nebst Anlagen ist zuerst von den Rechnungsprüfungsämter vorzuprüfen,[2]) soweit solche vorhanden sind. Derartige Vorprüfungsämter sind nämlich nur in Gemeinden mit mehr als 25000 Einwohnern einzurichten. In kleineren Gemeinden können sie mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde eingerichtet werden, sofern ein sachliches Bedürfnis besteht, § 116 GemFinG.

Das Rechnungsprüfungsamt untersteht ausschließlich dem Leiter der Gemeinde. Die Vorprüfung hat sich darauf zu erstrecken, ob der Haushaltsplan rechtmäßig und zweckmäßg ausgeführt worden ist. Im einzelnen sind im § 119 GemFinG. noch Richtlinien hierzu gegeben. Da das Vorprüfungsamt ein Zweig der vom Leiter der Gemeinde geführten Gemeindeverwaltung ist, kann sich die Vorprüfung niemals zum Richter über die Haushaltsführung des Leiters der Gemeinde aufwerfen. Man hat zwar zuerst daran gedacht, den Leiter des örtlichen Rechnungsprüfungsamtes dem Leiter der Gemeinde gegenüber eine unabhängige Stellung zu geben, etwa einem Richter ähnlich. Um aber hierdurch nicht wieder gleich zwei Pole in der Gemeindeverwaltung zu schaffen, ist der Plan fallen gelassen, worden. Immerhin hat man daran festgehalten, daß der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes in größeren Gemeinden hauptamtlich auf 12 Jahre angestellt werden muß, dieser also allein hierdurch schon eine gewisse Selbständigkeit erlangt.

Dem Rechnungsprüfungsamt fällt vornehmlich die Aufgabe zu, die Ausführung des Haushaltsplanes durch die dem Leiter nachgeordneten Beamten zu prüfen. Hierzu ist der Leiter des Rechnungsprüfungsam-

1) Ueber den Sollabschluß von Dungern in „Der Landgemeindetag" 1934 S. 71.
2] Die beste Definition findet sich in dem Kommentar von Hettlage-Loscheider-Zschintzsch zur Gem Fin VD S. 425. „Die Jahresrechnung bezweckt eine umfassende Zusammenstellung der sämtlichen rechnungsmäßigen Vorgänge bei der Ausführung des Haushaltplanes innerhalb eines abgelaufenen Rechnungsjahres und deren Gegenüberstellung mit den Voranschlagsschätzungen des Haushaltsplanes zur Feststellung des Endergebnisses der Haushaltswirtschaft im abgelaufenen Rechnungsjahr in einem Ueberschuß oder Fehlbetrag.
3] Systematisch gesehen hätte dieser Punkt bereits oben bei dem Verhältnis des L.d.G. zur Gemeinde behandelt werden müssen. Aus leicht erklärlichen praktischen Gründen füge ich es hier ein.

tes besser in der Lage als die Aufsichtsbehörde, da ihm die internen Verhältnisse der Gemeindeverwaltung vertrauter sind, besonders wird er sich aus unmittelbarer Anschauung leichter ein Bild darüber machen können, ob die Haushaltsführung zweckmäßig erfolgt ist. Daß auch gerade die Ausführung des Haushaltsplanes durch den nachgeordneten Verwaltungsapparat einer intensiven Prüfung bedarf, folgt daraus, daß der Haushaltsplan selbständig auch in diesem Kreise Rechte und Pflichten erzeugt, wie oben dargelegt worden ist.

Die Beanstandungen des Rechnungsprüfungsamtes sind in einem Bericht zusammenzufassen, § 120 GemFinG., ohne daß irgend eine Entlastung erfolgt. Praktisch gesehen, hat der Bericht nur informatorische Bedeutung für die endgültige Rechnungsprüfung und Entlastung durch die Gemeindeprüfungsämter bei den Aufsichtsbehörden, zumal diese nicht an die Feststellungen der Rechnungsprüfungsämter gebunden sind.

Nach dem ersten Jahre der Praxis ist es immerhin ganz erfreulich festzustellen, daß die Rechnungsprüfungsämter, die, was nicht wegzuleugnen ist, im Gesetz etwas stiefmütterlich abkommen, über Erwarten gut gearbeitet haben. Besonders hat sich gezeigt, daß die Rechnungsprüfungsämter aus ihrer örtlichen Sachkenntnis heraus die Arbeit der Gemeindeprüfungsämter bei den Aufsichtsbehörden durch Information und örtlichen Nachprüfungen wesentlich erleichtern können.

Der Leiter der Gemeinde hat die Haushaltsrechnung nebst Anlagen und Vorprüfungsbericht der Aufsichtsbehörde zu übersenden.

bb] Nachprüfung durch das Gemeindeprüfungsamt.

Die entscheidende Nachprüfung der Haushaltsrechnung erfolgt durch die Aufsichtsbehörde, §§ 121 ff. GemFinG.[1]) Zu diesem Zwecke sind bei den Aufsichtsbehörden Gemeindeprüfungsämter eingerichtet worden, und zwar für die der Aufsicht des Landrats unterstehenden Gemeinden bei den Landratsämtern,[2]) für die der Aufsicht des Regierungspräsidenten unterstehenden Gemeinden bei den Regierungen. Ueber die Zusammensetzung der Gemeindeprüfungsämter sind im § 125 GemFinG. noch einige weitere Bestimmungen getroffen.

Wie schon der Name Gemeindeprüfungsamt andeutet, beschränkt sich die Prüfung der Gemeindefinanzwirtschaft nicht nur auf rechnerische Ordnungsmäßigkeit, sondern erstreckt sich auch auf die sachlichen Haushaltsführungen. Einbezogen werden in die Prüfung die Haushaltsrech-

1) § 99 Abs. 1 DGO. Eine weitere Regelung der überörtlichen Prüfungsverbände steht nach aus, § 103.
2) In Personalunion mit den Rechnungsprüfungsämtern, zu deren Einrichtung die Landkreise verpflichtet sind, §§ 123; 142 Ziff. 2 GemFinG.

nung, die Abschlüsse der Eigenbetriebe, die Rechnungen über die Verwaltung des Gemeindevermögens und der Gemeindeschulden und derjenigen Anstalten, Stiftungen und Vermögensmassen, die von der Gemeinde lediglich verwaltet werden, sowie die Betätigung der Gemeinden als Gesellschafter oder Aktionär in Unternehmungen mit eigener Rechtspersönlichkeit (Ordnungsprüfung) § 128 GemFinG.

Persönlich hat sich die Prüfung auf den Leiter der Gemeinde und die ihm untergeordneten Gemeindebeamten zu erstrecken, sachlich im wesentlichen in zwei Richtungen und zwar dahin, ob

1. die Beteiligten alle für sie maßgebenden Vorschriften beobachtet haben und innerhalb des ihnen zugewiesenen Rahmens in der Gemeindefinanzwirtschaft geblieben sind,
2. innerhalb dieser Grenzen die Grundsätze einer sparsamen, wirtschaftlichen und sauberen Verwaltung durchgeführt worden sind.

Unter diesen beiden Gesichtspunkten bringt § 129 GemFinG. noch ausführlichere Richtlinien, nach denen die Prüfung zu erfolgen hat. Jedoch kann das Gemeindeprüfungsamt die Prüfung beschränken, § 129 Abs. 2.

Die Prüfung auf die Rechtsmäßigkeit der Haushaltsführung richtet sich einmal gegen die einzelnen mit der Ausführung des Planes betrauten Beamten wie auch gegen den Leiter der Gemeinde. Zwar ist der Leiter der Gemeinde in der Lage, durch eine Nachtragssatzung sich über- oder außerplanmäßige Ausgaben zu bewilligen. Gegenüber den mit der Ausführung des Planes beauftragten Beamten besitzt er daher eine höhere Machtstellung. Man darf aber nicht übersehen, daß für die Nachtragssatzung die gleichen Bestimmungen gelten wie für die ordentliche Haushaltssatzung vor allen Dingen, soweit es sich um die Mitwirkung der Aufsichtsbehörde handelt. Gewiß würde es reichlich formalistisch sein, wollte man dem Leiter, wie es bei den übrigen Beamten erforderlich ist, allein um deswillen schon zur Verantwortung ziehen, weil auf seine Veranlassung hin der Haushaltsplan überschritten worden ist. Hier ist der Aufsichtsbehörde viel Raum gelassen, dem sachlichen Grunde der Haushaltsüberschreitung nachzugehen.

Welche Prüfungsmaßstäbe in den einzelnen Fällen angelegt werden müssen, läßt sich allgemein schwer sagen. Es ist zu bedenken, daß die Gemeindewirtschaft durchweg auf Gemeinnützigkeit und erst unter diesem Gesichtspunkt auf Wirtschaftlichkeit eingestellt ist. Ferner ist daran festzuhalten, daß sich die Aufsichtsbehörden zeitlich auf den Standpunkt stellen müssen, in dem der Leiter der Gemeinde die Maßnahme getroffen hat, nicht etwa auf einen späteren. Wenn zur Zeit der Anordnung

der Leiter nach pflichtmäßigem Ermessen die Ausgabe glaubte leisten zu müssen, darf er nicht deswegen zur Verantwortung gezogen werden, weil sich nachträglich herausstellte, daß die betreffende Maßnahme verfehlt war.

Die gesamte Prüfungsform bezweckt, die Verantwortung, die der Leiter der Gemeinde trägt, nicht zu einem leeren Gebilde werden zu lassen. Als Führer ist der Leiter im Verhältnis zur Gemeindebürgerschaft mit einem Höchstmaß von Selbständigkeit ausgestattet. Der Staat hat darüber zu wachen, daß die echte Führung nicht zu einer Willkürherrschaft ausartet.

Zur Durchführung der Prüfung und zur sachlichen Unterrichtung auf dem Gebiete der Finanzwirtschaft kann das Gemeindeprüfungsamt Erhebungen über die örtlichen Einrichtungen und Unternehmungen vornehmen. Dabei können die Beauftragten der Gemeindeprüfungsämter ebenso Einsicht in die Gemeindeverwaltung verlangen, wie die Aufsichtsbehörden unmittelbar selbst, § 130 GemFinG. in Verb. § 60 GemVG.

In diesem Zusammenhang mag auch erwähnt werden, daß der Aufsichtsbehörde die Ueberprüfung der wirtschaftlichen Gemeindetätigkeit sei es in selbständigen sei es in verselbständigten Betrieben übertragen worden ist, § 129 Ziff. 5. Diese Zuständigkeit wird für die Praxis von sehr weittragender Bedeutung sein, besonders wenn man sich vergegenwärtigt, daß der Tätigkeitsbereich der gemeindlichen Unternehmungen bisher durchweg der Nachprüfung entzogen war. Soweit die unselbständigen Betriebe mit ihrer Kassenführung im Haushaltsplan auftauchen, wird sich die Prüfung auf den gleichen Umfang wie bei der übrigen Gemeindetätigkeit erstrecken. Und sonst wird sie sich naturgemäß darauf beschränken müssen, ob von wirtschaftlichen Gesichtspunkten aus die Interessen der Gemeinde genügend wahrgenommen worden sind.

Die Prüfung bei den Gemeinden erfolgt auch in gegenseitigem Vergleichen, § 132 GemFinG. In erster Linie soll auf diesem Wege aber die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Organisation der Gemeindeverwaltung und Unternehmungen kritisch betrachtet werden, (Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfung). Dieser Teil der Kontrolle hat keine Bedeutung für die Beurteilung der Frage, ob der Haushaltsplan den Gemeindeverhältnissen entsprechend veranschlagt und ausgeführt worden ist. Vielmehr sollen hieraus nur Mittel und Wege gefunden werden, um etwa für die Zukunft die Gemeindeverwaltung billiger zu gestalten.

b] Die Entlastung.

Den eigentlichen Wert erhält die Rechnungsprüfung durch die Aufsichtsbehörden erst dadurch, daß ihnen auch die Entlastung des Leiters der Gemeinde übertragen worden ist. Denn nur wenn Prüfung und Entlastung wirksam in einer Hand zusammengefaßt sind, ist Gewähr dafür geboten, daß nicht eines ohne das andere geschieht und gegebenenfalls die Mängel aufgedeckt werden.

Nach Abschluß der Ordnungsprüfung und nach Klarstellung der Erinnerungen faßt das Gemeindeprüfungsamt das Ergebnis in einem Prüfungsbericht zusammen und leitet diesen der Aufsichtsbehörde zu, § 137 GemFinG.

Die Aufsichtsbehörde legt den Prüfungsbericht ihrer Entscheidung zu Grunde und erteilt dem Leiter der Gemeinde die Entlastung, wenn es nach dem Bericht gerechtfertigt ist. Unter Umständen kann sie vom Leiter der Gemeinde sich noch weitere Aufklärungen geben lassen. Die Entlastung wird ausdrücklich nur dem Leiter der Gemeinde erteilt. Sie schließt aber gleichzeitig die Entlastung der übrigen an der Haushaltsführung beteiligten Gemeindebeamten ein.

In dem Entlastungsbeschluß lassen sich zwei verschiedene Bestandteile unterscheiden, ein „liberierendes und ein konstitutives Element".[1]) In ihm wird festgestellt, daß der Leiter der Gemeinde entweder dem Plane gemäß verfahren ist, wobei die Positionen des Planes rechtmäßig und zweckmäßig angesetzt waren, oder daß die Abweichungen vom Plane notwendig und begründet waren. Im ersteren Falle wirkt der Entlastungsbeschluß deklaratorisch, im zweiten Falle jedoch konstitutiv. Um dieses zu begründen, müssen wir wiederum auf die Bedeutung, die dem Feststellungsakt des Haushaltsplanes zukommt, zurückverweisen. Nach dem Grundgedanken des Gesetzes schafft die Feststellung des Haushaltsplanes für den Leiter der Gemeinde ein fest umrissenes Gebiet in der Haushaltswirtschaft, in dessen oben ausführlich besprochenen Grenzen der Leiter der Gemeinde frei verfügen kann. Das einmal gewährte Recht kann nicht wieder beschnitten werden, sodaß in dem Entlastungsbeschluß nicht nochmals rechtsgewährend das gegeben werden kann, was vorher bereits rechtens war. Nur einmal kann dem Leiter der Gemeinde sein Recht zur Ausgabenleistung verliehen werden, entweder durch die Feststellung des Planes oder durch den Entlastungsbeschluß.

[1]) Bellardi, Die staatsrechtliche Entlastung nach preußischem u. Reichsstaatsrecht S. 19.

Soweit er von dem Haushaltsplane abgewichen ist, sei es durch Umstände gezwungen, sei es kraft freier Entschließung, wirkt die Enlastung, sofern nicht bereits durch eine Nachtragssatzung die ordnungsmäßige Grundlage geschaffen worden ist, konstitutiv. Für die Nachtragssatzung gelten gemäß § 11 GemFinG. die gleichen Grundsätze wie für die ordentliche Haushaltssatzung. Sie ist demgemäß auch rechtlich ihr gleich zu bewerten.

Im Rahmen der oben[1]) angedeuteten Entwicklung würde der Entlastungsbeschluß in allen seinen Punkten konstitutive Bedeutung haben, da er ja erst die berufene Sanktion der Haushaltsführung bedeutet.

3. Die Haftung der Gemeindebeamten aus der Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Die Entlastung würde nur theoretische Bedeutung haben, wenn es keine Möglichkeit gäbe, den Leiter der Gemeinde oder die mit der Ausführung des Planes betrauten Beamten praktisch zur Verantwortung zu ziehen, soweit ihnen keine Entlastung erteilt worden ist. Diese zu betonen mag einem Außenstehenden überflüssig erscheinen. Es verdient aber darauf hingewiesen zu werden, daß bis zum Inkrafttreten der Gemeindefinanzverordnung wohl eine wenn auch aus dem Verfassungssystem erklärliche ungenügende Entlastung in der Gemeindehaushaltswirtschaft vorgesehen war, es trotzdem kaum brauchbare Wege gab, Folgerungen aus nichterteilter Entlastung zu ziehen.[2]) Darum wurde schon vielfach garnicht einmal mehr über die Entlastung diskutiert. Erst im § 12 GemFinVO. 1932 taucht die konkrete Schadensersatzpflicht des Gemeindevorstandes für die Fälle auf, in denen eine Verletzung des Haushaltsplanes oder der Ausführungsvorschriften vorlag. Doch war auch der Wert dieser Vorschrift problematisch, denn es fehlte an einer unabhängigen Stelle, die den Ersatzanspruch hätte geltend machen können.[3])

Das Gemeindefinanzgesetz stellt in den §§ 139;1490; 141[4]) eine Schadensersatzpflicht fest, die den Leiter der Gemeinde und die Gemeindebé-

1) S. 57.
2) Die zivilrechtliche Verantwortung richtete sich nach §§ 88; 89 Abs. 2 10. Titel II. Teil des ALR, darüber Lucas RuPrVBl. 54 (1933) S. 361 ff.
3) Es hieß zwar im § 30 der Musterhaushaltsordnung enthalten in der Ausf. anw. zur GemFinVO. vom 16. 12. 32, MBliV. S 1287 ff. daß Ersatzansprüche nur auf Grund eines Beschlusses der Vertretungskörperschaft niedergeschlagen werden dürfen, aber daß eine andere Stelle als der Gemeindevorstand sie geltend zu machen habe, war nicht gesagt. Was aber ein derartiger Zustand bedeutete, bedarf keiner weiteren Ausführung.
4) In der Ausf.anw. v. 23 2. 34 zu § 63 hat sich der Min. d. I. vorbehalten im Interesse einer einheitlichen Handhabung von jeder Absicht, Ansprüche gemäß § 68 GemVG. geltend zu machen; in Kenntnis gesetzt zu werden.

amten für die Verletzung des Haushaltsplanes und der Ausführungsvorschriften trifft. Sie tritt nur ein in Fällen, in denen vom Prüfungsamt eine Rechtswidrigkeit nicht aber eine unsachgemäße Haushaltsführung unter dem Gesichtspunkte der Zweckmäßigkeit festgestellt worden ist. Die Schadensersatzpflicht besteht gegenüber der Gemeinde.

Die Schadensersatzansprüche gegen den Leiter der Gemeinde werden von der Aufsichtsbehörde geltend gemacht, § 68 GemVG.[1]) gegen die übrigen Gemeindebeamten vom Leiter der Gemeinde gegebenenfalls auf Anweisung. Damit ist Gewähr geboten, daß die durch die Rechnungsprüfung festgestellten Ansprüche auch tatsächlich eingebracht werden.[1])

D. Die rechtliche Bedeutung des Haushaltsplanes im Reichsrecht und im preußischen Staatsrecht.

Wenn auch die gesamte Verfassungsform im Reiche noch ungeklärt sein mag, so ist im Haushaltsrecht doch schon eine gewisse neue einheitliche Linie zu beobachten. Die auf parlamentarische Verhältnisse zugeschnittene R.H.O. in Verbindung mit Art. 86 R.V, ist in wichtigen Punkten durch das Gesetz über die 2. Aenderung der R.H.O.,[2]) durch das der Reichstag auf dem Gebiete des Haushaltswesens ausgeschaltet wurde, umgestaltet worden. Die Feststellung und Ausführung des Haushaltsplanes obliegt der Regierung. Die Entlastung ist ebenfalls ihr selbst übertragen worden.

Solange man die Regierung als Einheit ansieht, kann man nicht mehr davon ausgehen, daß sie durch den Feststellungsbeschluß sich selbst zur Ausführung des Haushaltsplanes Rechte gewährt und begründet. Es treffen hier die gleichen Erwägungen zu, wie sie bereits oben zur Stellung des Leiters der Gemeinde angeführt worden sind.[3])

In den Händen der Regierung ruht die gesamte Staatsführung. Der Haushaltsplan ist der ins Finanzielle übertragene Arbeitsplan der Regierung, begrenzt auf das laufende Haushaltsjahr. Die Regierung ermächtigt nicht sich selbst zur Ausführung ihres Staatsführungsplanes, als dessen Ausschnitt der Haushaltsplan erscheint, sondern legt nur nach eingehender Beratung das Handlungsprogramm im einzelnen für ein Jahr fest. In der Festlegung aus Gründen der Staatsordnung liegt die Beschränkung der Führungsfreiheit. Damit sie nach außen erkennbar wird, sind die formellen Verfahrensvorschriften einzuhalten. Hier

3) § 115 DGO.
1) vom 13. 12. 33 RGBl. S. 1007; Hierzu Saemisch, das Haushaltsrecht im Reich und in Preußen, Reich und Länder 1934, Heft 2 S. 29.
2) S. 35 ff.

wird noch viel deutlicher wie in den Gemeinden offenbar, daß das Verfahren zur Feststellung des Haushaltsplanes niemals als etwas Selbständiges der Regierung gegenübertritt. Es bleibt der Haushaltsplan eine Aeußerung der Regierung.

In der Neugestaltung des Haushaltsrechts ist eine Tendenz dahingehend zu verspüren, daß der Regierung als Einheit die einzelnen Mitglieder der Regierung entgegengestellt werden. Besonders deutlich wird das in der gewählten Entlastungsform. Hieraus läßt sich entsprechend den Verhältnissen in der Gemeinde entnehmen, daß das Schwergewicht in der rechtlichen Bedeutung des Haushaltsplanes sich verlagert hat von dem Verhältnis des Reichstages zur Regierung auf das von der Regierung zu den unmittelbar mit der Ausführung des Planes betrauten, verantwortlichen Beamten. Als Ausführungsberechtigte sind anzusehen der jeweilige Fachminister mit dem ihm unterstellten Beamtenkörper. Das Verhältnis der Regierung zu den einzelnen Ministern und ihren Ressorts im Haushaltswesen wird ausgefüllt durch den Haushaltsbeschluß. Durch diesen werden die Minister ermächtigt, die von der Regierung geplanten Maßnahmen auszuführen und die entsprechenden Ausgaben zu leisten. Der Haushaltsplan ist für sie Arbeitsrecht.

Dieser Grundhaltung entspricht auch nur die nunmehrige Form der Rechnungskontrolle und Entlastung. Die Rechnungskontrolle wird von dem auf Führergrundsatz aufgebauten Rechnungshof ausgeübt.[1]) Die Verstöße der ausführenden Organe gegen den Haushaltsplan müssen in den „Bemerkungen" zur Haushaltsrechnung festgestellt und der Regierung zugeleitet werden. Die Reichsregierung erteilt die Entlastung durch Beschluß. Adressaten der Entlastung sind, um das vorwegzunehmen, die einzelnen Minister und Beamten, die an der Ausführung des Haushaltsplanes beteiligt waren. Adressat ist nicht die Reichsregierung als solche, denn naturgemäß würde insoweit der Beschluß inhaltlos sein.

Seiner Eigenart wegen ist der Entlastungsbeschluß an Voraussetzungen gebunden, die ihn aus den übrigen Kabinettsbeschlüssen herausheben. Bei der Beratung ist der Präsident des Rechnungshofes zur gutachtlichen Aeußerung hinzuzuziehen. Bei der Beschlußfassung über die Bemerkungen des Rechnungshofes dürfen die Minister nicht mitwirken, die von den Bemerkungen betroffen werden. Besonders hierin zeigt sich, wer der eigentlich Betroffene bei der Entlastung ist.

Bei Bemerkungen des Rechnungshofes, in denen die Haushaltsführung eines Ministers beanstandet wird, kann der Finanzminister dem Mehrheits-

1) Sachlich in gleichem Umfange wie in den Gemeinden § 96 RHO.

beschluß, durch den die Entlastung des Ministers ausgesprochen wird, seinen Widerspruch entgegensetzen. Dieses hat zur Folge, daß bei erneuter Abstimmung die Stimme des Reichskanzlers entscheidet. In dieser Bestimmung, wie auch in den ähnlich geregelten Fall, daß gegen den Widerspruch des Finanzministers eine Ausgabe in den Haushaltsplan aufgenommen werden soll, liegen die ersten Ansätze zum persönlichen Führerprinzip im Gegensatz zu dem oligarchischen in der Haushaltsführung des Reiches.

In Preußen ist durch das Gesetz über die Staatshaushaltsordnung[1]) in allen wesentlichen Punkten des Haushaltsrecht des Reiches gemäß der in der Novelle zur R.H.O. vorgesehenen Befugnis[2]) für anwendbar erklärt worden. Was daher theoretisch die rechtliche Bedeutung des Haushaltsplanes anbelangt, kann auf das Reichshaushaltsrecht verwiesen werden, besonders soweit, als es das Verhältnis der Regierung zu den einzelnen Ministern betrifft.

Praktisch kommt Preußen in seiner Stellung zum Reich in manchem der einer Gemeinde zum Staate und Reich gleich. Die Länder sind aus der staatsrechtlichen Sphäre verdrängt und in die verwaltungsorganisatorische eingereiht worden. Sie stehen auf den Gebieten wie Einnahmebeschaffung, Aufgabenteilung, Lastenausgleich in Abhängigkeit vom Reiche. Alles was daher über die Abhängigkeit der Kommunen vom Staat und deren Auswirkung auf das Haushaltswesen gesagt ist, gilt, abgesehen von den aufsichtsrechtlichen Maßnahmen, auch hier. Im übrigen ist gerade in den Ländern die organisatorische Umbildung derartig stark, daß ein abschließendes Urteil hier am allerwenigsten gesprochen werden kann.

E. Ausblick.

Es ist schwierig, schon jetzt ein Urteil über den Neubau der kommunalen Finanzverwaltung abzugeben. Vor allen Dingen mangelt es noch an praktischen Erfahrungen. Trotzdem wird es der Sache keinen Abbruch tun, das Finanzgesetz und die in ihm geregelte Organisation der Finanzwirtschaft kurz kritisch zu würdigen.

Zunächst läßt sich nicht bestreiten, daß das Gesetz noch weitgehend in den Gedanken und Rechtsbegriffen des parlamentarischen Haushaltsrechts befangen ist, ohne in seinem Aufbau und Wortlaut genügend die Führerverwaltungsform zu berücksichtigen.[3]) Es legt dem formellen Ver-

1) vom 15. 12. 33 G. S. S. 475
2) Art. IV der Nov. vom 13. 12. 33.
3) Auf den wesentlichen Fortschritt in der deutschen Gemeindeordnung habe ich oben an den entsprechenden Stellen hingewiesen.

fahren zur Feststellung des Haushaltsplanes, in dem der Wille des Leiters der Gemeinde doch allein ausschlaggebend ist, gegenüber dem Leiter der Gemeinde zu große Bedeutung bei. Es spricht von Ermächtigung des Leiters der Gemeinde, obwohl bei den gegebenen Verhältnissen hiervon nicht mehr die Rede sein kann. Es läßt sich der Gesetzeskonstruktion auch nicht der Gedanke des „Mit-sich-selbst-Kontrahierens" zu Grunde legen, denn der Leiter handelt in allen Fällen im Namen der Gemeinde. Ueber das Verhältnis des Leiters der Gemeinde zu den übrigen Gemeindebeamten, die an der Haushaltsführung beteiligt sind, läßt sich das Gesetz garnicht aus. Die Gedankengänge des Gesetzes lassen den Mut vermissen, den neuen tatsächlichen Verhältnissen auch die hierzu passenden Formen zu geben. Sie haben noch zu sehr ihren Ausgangspunkt in der parlamentarischen Gewaltenaufteilung. Eine einfachere Regelung in klarerer Form würde das erreicht haben, was durch die Aufbauschung erzielt worden ist.

Nicht viel anders liegen die Verhältnisse im Reiche und im Staate. Man sieht überall, daß das Suchen nach neuen Formen, die der Führerinstitution entsprechen, anhebt. Das Provisorische der Uebergangsregelung wird allein schon in der äußeren Gesetzesform offenbar.

Theoretisch besteht nunmehr die gleiche einheitliche Grundlinie des Haushaltsrechts im Reich, Staat und in den Gemeinden. Darüber darf jedoch nicht der praktische Unterschied vergessen werden. Wirklich freie selbstverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenplanung besteht nur im Reiche. Nur dort, wo keine übergeordneten Interessen oder Bindungen bestehen, ist es möglich, in großzügiger Weise ein umfassendes Programm in Führerfreiheit und -verantwortung vorzulegen und durchzuführen, wiewohl nicht verkannt werden darf, daß durch die Macht der Verhältnisse große Teile des Planes von vornherein festliegen. Immerhin ist es doch erstaunlich, wie sehr z. B. der Reinhard'sche Arbeitsbeschaffungs- und Finanzierungsplan dem Haushaltsplane des Reiches sein Gepräge aufdrückt. Hier kann im edelsten Sinne des Wortes von Führerverantwortlichkeit gesprochen werden.

In den Gemeinden ist die Führerverantwortung zum großen Teile formeller Natur. Der Leiter der Gemeinde ist an die Gesetze und Anweisungen des Reiches und des Staates gebunden, ganz besonders tritt das auf dem Gebiete der Einnahmenbeschaffung in die Erscheinung. Wie an einem Barometer läßt sich im Haushaltsplan jeder Druck und jede Entlastung ablesen. Nur ist der Leiter für Schwankungen nicht verantwortlich. Für eine aufsichtsrechtliche Nachprüfung der abhängigen Positionen ist auf ihre sachliche Berechtigung hin kein Raum. Die rech-

nerische Nachprüfung betrifft weniger den Leiter der Gemeinde als die Kassenbeamten. Es ist daher so, daß für den Leiter sehr ansehnliche Teile des Haushaltsplanes keine nennenswerte Bedeutung haben.

Zwei Möglichkeiten gibt es, um die tatsächlichen Verhältnisse mit den rechtlichen in Einklang zu bringen.

Entweder bindet man die Gemeinde noch enger an den Staat, dadurch daß man den zwangsläufig festliegenden Ausgabeposten Steuerüberweisungen mit Zweckbestimmung gegenüberstellt und diese Posten aus dem eigentlichen Gemeindehaushalt ausscheidet. Der freie Teil des Haushaltsplanes blieb dann dem Leiter der Gemeinde zur selbstverantwortlichen Ausgestaltung überlassen.

Oder die Bindung der Gemeinden an den Staat wird aufgelockert und den Gemeinden eine größere Freiheit in der Einnahmenbeschaffung gewährt.

Der zweite Weg wird von den Gemeinden stets gefordert. Es ist auch nicht zu verkennen, daß er der einmal eingeführten Führerverwaltungsform am ehesten entsprechen würde.

Es wird in absehbarer Zeit das Kommunalrecht reichsrechtlich geordnet werden. Man darf erwarten, daß hierbei auch im Haushaltswesen die letzten inhaltlos gewordenen parlamentarischen Reste beseitigt und daß ferner die tatsächlichen Beziehungen zwischen Reich und Gemeinden im Zuge der gesamten Umformung der Organisation des Reiches harmonisch eingegliedert werden. Es gilt die Selbstverwaltungskörperschaften wieder zu dem zu machen, was sie ihrem ureigensten Wesen nach sind: eigenlebige Zellen im dezentralisierten Einheitsstaat.

Lebenslauf.

Am 9. Januar 1910 bin ich zu Eickelborn als Sohn des Erbhofbauern Heinrich Hense und seiner Ehefrau, Maria geb. Lohmann, geboren. Ich bin kath. Konfession und deutscher Staatsangehörigkeit. 4 Jahre besuchte ich die Volksschule meines Geburtsortes und 9 Jahre das Gymnasium in Werl. Am 28. Februar 1929 bestand ich dort die Reifeprüfung. Dann studierte ich 1 Semester in Innsbruck, 2 Semester in München und 3 Semester in Münster Rechtswissenschaft und bestand am 26. November 1932 die Referendarprüfung vor dem Oberlandesgericht in Hamm. Die mündliche Doktorprüfung habe ich am 15. Februar 1935 abgelegt.